



**MALFUNGSI ADMINISTRASI TIM PERTIMBANGAN
PERIJINAN PENGANGKATAN ANAK
DI KABUPATEN KENDAL**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh

**ABDULLATIP, S.H.
B4A008002**

PEMBIMBING:

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**



**MALFUNGSI ADMINISTRASI TIM PERTIMBANGAN
PERIJINSN PENGANGKATAN ANAK
DI KABUPATEN KENDAL**

Disusun oleh

**Abdullatip, SH.
N.I.M: B.4A008002**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 07 April 2010**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing
Magister Ilmu Hukum**

**Mengetahui
Ketua Program**

**Prof. Dr.Yos Johan Utama,SH.MHum.
NIP. 196211101987031004**

**Prof.Dr.Paulus Hadisuprpto, SH, MH.
NIP. 194907211976031001**

.

MOTTO

- 1. Hidup akan bermakna manakala bermanfaat bagi diri sendiri, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.**
- 2. Keberhasilanku bukanlah karena perjuanganku semata tetapi lebih karena doa restu orang dan keluargaku serta ridlo ALLAH SWT.**

Kupersembahkan

Teruntuk istriku tercinta Fety Meimunawati Khumaedah, SH. dan anak-anakku tersayang Muhammad Bintang Pratama dan Farid Mulia Latief.

ABSTRAKS

Keberadaan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dilatar belakangi terjadinya penyimpangan dalam proses pelaksanaan pengangkatan anak, yaitu pengangkatan anak dilaksanakan tanpa prosedur yang benar, pemalsuan data maupun adanya perdagangan anak, sehingga tujuan pengangkatan anak untuk kepentingan terbaik bari anak tidak tercapai. Dalam proses pengangkatan anak yang terjadi di Kabupaten Kendal Tim tersebut gagal fungsi. Berdasarkan kondisi tersebut di atas, menarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **MALFUNGSI ADMINISTRASI TIM PERTIMBANGAN PERIJINAN PENGANGKATAN ANAK DI KABUPATEN KENDAL**. Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut : Sejauh mana fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak? Mengapa Tim Pertimbangan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal gagal fungsi? Bagaimana meningkatkan kinerja Tim Pertimbangan Anak agar dapat menjalankan fungsinya secara optimal? Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal research*). Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu menggambarkan gejala hukum mengenai pelaksanaan pengangkatan anak di Kabupaten Kendal . Analisa dilakukan dengan menggunakan analisa kualitatif.

Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangktn Anak dalam proses pengangkatan anak adalah : melakukan penelitian terhadap calon orang tua angkat dan calon anak angkat, melakukan pembinaan dan pengawasan, dan membuat laporan.

Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam mengimplementasikan fungsinya di atas mendapatkan hambatan-hambatan,yang disebabkan oleh faktor : Kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya tertib administrasi dalam pengangkatan anak, Keanggotaan Tim yang terlalu banyak yang melibatkan instansi di luar Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja, tidak tersedia anggaran untuk Tim tersebut, beban kerja yang terlalu pada Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial yang beranggunga jawab atas Tim tersebut , sedangkan tenaga yang tersedia hanya 8 (delapan) orang, dan pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak di pengadilan dapat dilakukan tanpa laporan sosial.

Guna mengoptimalkan fungsi Tim tersebut harus dilakukan : Sosialisasi tentang tata cara pengangkatan anak dan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, harus disediakan anggaran untuk menjalankan fungsi Tim tersebut, Keanggotaan Tim cukup dari Dinas Sosial transmigrasi dan Tenaga Kerja saja dengan dibentuk unit khusus yang menangani masalah anak, perlu dilakukan reformasi kebijakan dan reformasi birokrasi yang berkaitan dengan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Kata Kunci : Malfungsi administrasi, Tim Pertimbangan, Pengangkatan Anak.

ABSTRACT

The existence of Children Adoption License Consideration Team is back-grounded by occurrence of many deviations in implementation of children adoption process, for instances; children adoption without correct procedures, falsification of data, as well as children trafficking. So the purpose of children adoption for good reasons to children cannot be achieved. In children adoption process in District of Kendal, this team has been failed. Underlying by those conditions, it is interesting to have a research with title; **Administration Malfunction of Children Adoption License Consideration Team in District of Kendal**. Based on description of research background, it can be formulated as a problem by following questions. How far Children Adoption License Consideration Team functions going through? Why the purpose of Children Adoption License Consideration Team gets failed? How to increase performance of Children Adoption License Consideration purpose in order to be quite optimal? This research is a law observation by using sociological juridical approach (socio legal research). This research has descriptive analysis that is describing law phenomenon matters about children adoption implementations in District of Kendal. Analysis is using a qualitative analysis.

The purpose of Children Adoption License Consideration Team in children adopting process is performing research toward children who will be adopted as well as applicant parents. Provide guidance and surveillance and also make reports.

Children Adoption License Consideration Team in implementation its functions as mentioned above, has problems caused by some factors ; lack of conscious of society about the importance of order line of administration in children adoption procedure, too many members which is involving the out part of Social Department and Manpower, so there is no fund provided to pay the team of, task of burdens toward the Rehabilitation Division and Public Service is quite unbearable which takes all over responsibility to the team with only 8 (eight) employees provided and also the problem of case verification the application of children adoption in court, however it can be done without any social report.

To apply the function of team optimally, some things have to be done as; giving information about procedures of children adoption and Children Adoption License Consideration Team as well, providing sufficient fund in order to undergo the purpose of the team as mentioned. The membership of the team should be kept only from the Social Transmigration and Manpower Department with a special unit of children matters. It is necessary to make reformation in policies field and bureaucracy as well, which refer to Children Adoption License Consideration Team.

Keywords: Malfunction of Administration, Consideration Team, Children Adoption.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan karunia-Nya sehingga penulisan tesis yang berjudul “MALFUNGSI TIM PERTIMBANGAN PERIJINAN PENGANGKATAN ANAK DI KABUPATEN KENDAL”, dapat terselesaikan. Tesis ini sebagai bentuk pertanggungjawaban keilmuan dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyelesaian tesis ini penulis mendapatkan dorongan, semangat, dukungan serta doa dari berbagai pihak, sehingga meskipun banyak kendala yang ditemui selama penyusunan tesis ini, namun pada akhirnya dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih terkhusus penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum, selaku pembimbing yang telah meluangkan waktu dan mencurahkan ilmu pengetahuannya dengan penuh kesabaran, kearifan dan keikhlasan dalam membimbing penulis, sehingga tesis ini dapat terselesaikan, semoga amal beliau mendapatkan imbalan pahala disisi Allah SWT.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan hingga terselesaikannya teisi ini. Ucapan terima kasih tersebut penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dokter Susilo Wibowo, MS Med SpAnd, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H., M.H., selaku Ketua Program Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

3. Tim Penguji Proposal dan Tesis.
4. Seluruh staf pengajar Program Pasca sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
5. Ketua Pengadilan Negeri Kendal yang telah berkenan memberikan ijin penelitian guna memperoleh data dalam rangka penyusunan tesis ini.
6. Kepala Dinas kesejahteraan Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Kendal yang telah berkenan memberikan ijin penelitian guna memperoleh data dalam rangka penyusunan tesis ini.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih teristimewa penulis tujukan kepada istriku tercinta Fety Meimunawati Khumaedah, SH. dan anak-anakku tersayang Muhammad Bintang Pratama dan Farid Mulia Latief yang tiada bosan-bosannya memberi semangat dan dorongan bagi penulis untuk dapat menyelesaikan studi S2 Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang disela-sela kesibukan penulis melaksanakan tugas sebagai Hakim dan kepala rumah tangga.

Akhirnya penulis menyadari segala kekurangan yang ada pada tesis ini mengingat keterbatasan dan kekurangmampuan penulis, oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif dengan hati tulus penulis harapkan demi sempurnanya penulisan tesis ini.

Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang ilmu hukum serta berguna bagi masyarakat.

Semarang, 2010
Penyusun

Abdullatip, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTARKS.....	v
ABSTRAC.....	vi
DAFTAR.....	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	22
C. Tujuan Penelitian.....	23
D. Manfaat Penelitian.....	23
E. Kerangka Pemikiran.....	24
F. Metode Penelitian	34
G. Analisa Data.....	37
H. Sistematika Penulisan	38
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	39
A. Tinjauan tentang administrasi dan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dan Pengangkatan Anak.....	39
1. Pengertian administrasi dan malfungsi administrasi.....	39
2. Hubungan administrasi dengan peraturan kebijakan	43
3. Fungsi admnistrasi dan malfungsi administrasi.....	51

4. Tinjauan tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak	54
B. Pengangkatan Anak Dalam Hukum Adat.....	58
1. Pengertian anak angkat dalam Hukum Adat	58
2. Prinsip Hukum Adat dalam perbuatan hukum pengangkatan anak	59
3. Akibat hukum dalam pengangkatan anak menurut hukum adat	60
4. Orang yang diperbolehkan mengangkat anak dalam hukum adat	62
5. Anak yang dapat diangkat menjadi anak angkat dalam hukum adat	63
6. Kedudukan anak angkat dalam hukum adat	65
C. Pengangkatan Anak Dalam Staatsblad Nomor 129 Tahun 1917.....	67
1. Orang yang diperbolehkan mengangkat anak menurut Staatsblad Nomor 129 Tahun 1917	68
2. Orang yang oleh diangkat menjadi anak angkat	69
3. Syarat dan tata cara pengangkatan anak menurut Staatssblad Nomor 129 Tahun 1917	71
4. Akibat hukum pengangkatan anak menurut Staatsblad Nomor 129 Tahun 1917	72
D. Pengangkatan Anak Dalam Hukum Islam.....	74
1. Pengertian pengangkatan anak dalam Islam	74

	2. Hukum pengangkatan anak dalam Islam	76
	3. Akibat hukum pengangkatan anak yang dilarang dalam Islam.....	77
	E. Pengangkatan Anak sebagai Sarana Penyelenggaraan Perlindungan Anak.....	79
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	76
	A. Proses Pelaksanaan Pengangkatan Anak di Pengadilan Negeri Kendal.....	90
	1. Bentuk dan isi surat permohonan	90
	2. Pembayaran panjer biaya perkara	93
	3. Pendaftaran permohonan pengangkatan anak	93
	4. Penunjukan Hakim	94
	5. Penetapan hari sidang	95
	6. Pelaksanaan Pemeriksaan persidangan permohonan pengangkatan anak	95
	B. Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Dalam Proses Pengangkatan Anak di Pengadilan Negeri Kendal	103
	1. Pembuatan laporan sosial	103
	2. Penelitian syarat-syarat untuk mendapatkan ijin calon orang tua angkat dan calon anak angkat	104
	3. Melakukan pembinaan dan pengawasan	105
	C. Sebab - sebab Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Gagal Menjalankan Fungsinya.....	106

1. Faktor kurangnya kesadaran masyarakat	107
2. Faktor keanggotaan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan anak itu sendiri	107
3. Faktor anggaran	108
4. Faktor beban kerja dan jumlah tenaga kerja yang tersedia pada Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal	109
5. Faktor pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak di Pengadilan	112
D. Upaya Peningkatan Kinerja Timbangan Perijinan Pengangkatan Anak secara Optimal.....	114
1. Pembentukan unuit khusus yang menangani masalah anak pada Dinas SosialnTransmigrasi dan Tenaga Kerja.....	116
2. Tersedianya anggaran untuk kegiatan Tim Pertimbangan Prijinan Pengangkatan Anak	117
3. Penyuluhan kepada masyarakat tentang syarat dan proses pengangkatan anak di Pengadilan.....	118
4. Membuat suatu kebijakan baru khusus untuk kondisi calon anak tertentu	118
5. Reformasi kebijakan pelayanan publik	121

BAB IV : PENUTUP123

A. Kesimpulan 123

B. Saran	126
Daftar Pustaka	128
Lampiran	

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keterangan Nomor: W12.U22/671/HK.04.10/1V/2010, tertanggal 13 April 2010 tentang Ijin Riset di Pengadilan Negeri Kendal.
2. Surat Pemberitahuan tentang Pelaksanaan Penelitian Nomor: 070/317/Bppd, tertanggal 22 Maret 2010, perihal rekomendasi penelitian.
3. Surat Rekomendasi Penelitian Nomor: 070/317 R/Bppd, tertanggal 24 Maret 2010, tentang Ijin Penelitian.
4. Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor: 2 Tahun 1979 (tentang Pengangkatan Anak).
5. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor: 41/HUK/Kep/VII/1984 tentang Pertunjuk Pelaksanaan Perijinan Pengangkatan Anak.
6. Peraturan Pemerintah RI Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.
7. Penetapan Hakim Pengadilan Negeri Nomor: 33/Pdt.P/2009/PN.Kdl. tentang Penetapan Pengangkatan Anak.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan untuk masyarakat Indonesia seluruhnya, yang adil makmur, sejahtera dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kesatuan cita Negara Pancasila Adil dan makmur, yang merata materiil spirituil telah di tuangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:

.....membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....

Begitu juga dalam pola dasar pembangunan Nasional disebutkan bahwa hakekat pembangunan nasional adalah pemabangunan manusia Indonesia yang seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Pembangunan manusia seutuhnya dalam implementasinya, termasuk didalamnya adalah anak-anak, bahkan termasuk anak yang masih berada dalam kandungan. Dalam rangka mewujudkan generasi yang lebih baik bagi masa depan bangsa maka harus sejak dini dilakukan pembangunan manusia Indonesia sejak usia anak-anak.

Anak merupakan amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, bahkan anak dianggap sebagai harta kekayaan yang paling berharga dibanding dengan harta kekayaan yang berupa benda. Anak sebagai amanah Tuhan harus dijaga dan dilindungi karena dalam diri anak melekat harkat dan

martabat serta hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Dilihat dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah pewaris sekaligus potret masa depan bangsa di masa datang, generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi.

Undang-Undang Nomor: 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mencantumkan hak anak, pelaksanaan kewajiba dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan terhadap anak, dengan demikian, dipandang masih sangat diperlukan undang-undang yang khusus mengatur mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut. Pembentukan Undang-Undang Perlindungan Anak harus didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak dalam segala aspeknya merupakan bagian dari pembangunan nasional, khususnya dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara sejahtera lahir dan batin.

Orang tua, keluarga, dan masyarakat bertanggung jawab untuk menjaga dan memelihara hak asasi tersebut sesuai dengan kewajiban yang dibebankan oleh hukum. Dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak negara dan pemerintah berkewajiban menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi anak, terutama dalam menjamin pertumbuhan dan perkembangan jasmani maupun rokhaninya.

Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah menegaskan bahwa pertanggung jawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus demi terlindunginya hak-hak anak. Rangkaian kegiatan tersebut harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan yang terbaik bagi anak yang diharapkan sebagai penerus bangsa yang potensial, tangguh, memiliki jiwa nasionalisme yang dijiwai oleh akhlak mulia dan nilai Pancasila.

Upaya perlindungan terhadap anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan sampai anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Hal ini bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif. Undang-Undang Perlindungan Anak juga meletakkan kewajiban memberikan perlindungan anak berdasarkan asas-asas nondiskriminatif, kepentingan yang terbaik bagi anak, hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, serta penghargaan terhadap pendapat anak.

Dalam melakukan pembinaan, pengembangan, dan perlindungan anak, diperlukan peran masyarakat, baik melalui lembaga perlindungan anak, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial, dunia usaha, media massa, atau lembaga pendidikan.

Di Indonesia, pengangkatan anak telah menjadi kebutuhan masyarakat dan menjadi bagian dari sistem hukum kekeluargaan, karena menyangkut kepentingan orang per orang dalam keluarga. Lembaga pengangkatan anak

yang telah menjadi bagian budaya masyarakat, akan mengikuti perkembangan situasi dan kondisi seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Lembaga pengangkatan anak merupakan bagian dari hukum yang hidup dalam masyarakat, maka pemerintah Hindia Belanda berusaha untuk membuat suatu aturan tersendiri tentang pengangkatan anak tersebut. Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Staatsblad* Nomor: 129 Tahun 1917, yang mengatur tentang pengangkatan anak pertama-tama hanya diberlakukan khusus bagi golongan masyarakat keturunan Tionghoa saja, tetapi dalam perkembangannya ternyata banyak masyarakat yang ikut menundukkan diri pada *Staatsblad* tersebut.

Hal penting yang perlu digaris bawahi bahwa pengangkatan anak harus dilakukan dengan proses melalui penetapan dan/atau putusan pengadilan. Hukum berfungsi sebagai penjaga ketertiban, maka pengangkatan anak harus dilakukan melalui penetapan dan/atau putusan pengadilan tersebut merupakan kemajuan kearah penertiban praktek hukum pengangkatan anak.

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap ketertiban jalannya praktek pengangkatan anak, baik dari segi administrasi maupun kepastian hukumnya, maka diterbitkanlah beberapa kebijakan melalui peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang mengatur dan menangani masalah pengangkatan anak. Peraturan-peraturan tersebut, antara lain: Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 2 Tahun 1979, tentang Pengangkatan Anak, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 2 Tahun 1979, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 4 Tahun 1989

tentang Pengangkatan Anak, Surat Edara Mahkamah Agung Nomor: 3 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Anak, Keputusan Menteri Sosial Nomor: 41 Tahun 1984 tentang Pengangkatan Anak, Peraturan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak,

Permasalahan dalam pengangkatan anak sedemikian kompleks dan penuh dengan aturan hukum yang harus dipatuhi. Disamping itu adanya motivasi-motivasi lain dalam pengangkatan anak yang dikhawatirkan dapat membuat tujuan dari pengangkatan anak itu sendiri tidak tercapai. Untuk memastikan tujuan pengangkatan anak adalah untuk kebaikan dan masa depan anak angkat serta memberikan perlindungan dan kepastian hak anak angkat, perlu dibentuk tim yang memantau prosedur pengangkatan anak yang disebut Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak (Tim PIPA).

Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/1985 tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, tidak memberikan pengertian tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, sehingga perlu dicarikan pengertian tentang tim tersebut.

Menurut Suharso dan Ana Retnoningrum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh CV. Widya Karya, yang dimaksud tim adalah suatu kelompok yang memiliki fungsi dan tujuan yang sama, pertimbangan memiliki arti penilaian yang didasarkan pada berbagai sudut pandang, perijinan mengandung arti sebagai pengendali.

Menurut Lembaga Administrasi Negara perijinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan dan bersifat pengendalian yang

dimiliki pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.¹

Dari batasan-batasan tersebut dapat diambil suatu pengertian tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak adalah sekelompok orang yang mempunyai fungsi pengendalian, bimbingan dan pengawasan dalam kegiatan pengangkatan anak.

Pembahasan tentang pengangkatan anak tidak dapat dilepaskan dari makna suatu perkawinan. Salah satu tujuan dari perkawinan adalah untuk memperoleh keturunan sebagai perwujudan naluri dan sifat alamiah manusia. Naluri ini dapat terbentur pada takdir Ilahiyah dimana kehendak untuk memperoleh keturunan tidak tercapai. Pada umumnya manusia tidak puas dengan apa yang dialaminya, sehingga berbagai usaha dilakukan untuk memenuhi kepuasan tersebut. Apabila dalam perkawinan tidak mendapatkan keturunan, maka cara terbaik yang dapat dilakukan adalah dengan mengangkat anak. Pada sisi lain dalam kenyataan kehidupan sosial tidak semua orang tua mempunyai kesanggupan dan kemampuan penuh untuk memenuhi kebutuhan pokok anak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan anak. Kenyataan yang demikian itu menjadikan anak terlantar baik secara rohani, jasmani maupun sosial².

Berkaitan dengan hal tersebut di atas maka pengangkatan anak adalah bagian dari pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, karena pengangkatan anak dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap anak baik dari segi hukum maupun dari segi kesejahteraan sosial. Selain dari

¹ Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II/Edisi Ketiga, PT Gunung Agung, Jakarta, hal.138.

² Samsu Alam dan H.M. Fauzan, *Hukum Pengangkatan Anak Perspektif Islam*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal.400;

pada itu, anak sebagai insan dan anggota masyarakat merupakan tunas-tunas generasi muda harapan bangsa untuk melanjutkan perjuangan dan membangun bangsa menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pengangkatan anak merupakan tindakan yang perlu bahkan wajib dilakukan, bila kita ingin mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata, karena sampai saat ini negara kita yang sedang membangun masih banyak anak-anak yang terlahir dari orang tua yang kurang mampu baik secara ekonomi maupun sosial. Pada sisi lain banyak pula pasangan suami istri yang belum merasa bahagia yang disebabkan karena belum/tidak dikaruniai anak, maka jalan terbaik yang ditempuh adalah dengan melakukan pengangkatan anak. Dalam hal ini dapat diperoleh manfaat dari tindakan pengangkatan anak, baik dilihat dari anak yang diangkat maupun orang tua yang mengangkatnya.

Dilihat dari anak yang diangkat, maka pengangkatan anak diharapkan dapat menjamin masa depan dan kesejahteraan anak tersebut hingga tumbuh menjadi dewasa, sebaliknya dilihat dari orang tua angkatnya, maka pengangkatan anak akan memberikan kebahagiaan tersendiri bagi orang tua angkat tersebut.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas dan dalam rangka mensejahterakan anak dan membantu orang tua angkat memperoleh anak angkat, maka sangat besar peranan yayasan penitipan anak yang menyalurkan anak-anak tersebut ke calon orang tua angkatnya, meskipun pengangkatan anak banyak juga dilakukan secara langsung antara orang tua angkat dengan orang tua kandungnya.

Pengangkatan anak sudah dianggap penting sejak jaman Hindia Belanda sehingga sudah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain dalam *Staatsblad* 1917 Nomor: 129, yaitu ketentuan-ketentuan untuk seluruh Indonesia tentang hukum perdata dan hukum dagang untuk golongan Tionghoa, termasuk didalamnya ketentuan pengangkatan anak. Ketika Indonesia merdeka, lahir Undang-Undang Nomor: 62 tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, antara lain mengatur:

- a. Cara memperoleh kewarganegaraan RI pasal 2(1) yang berbunyi:
“Anak asing yang belum berumur 5 tahun yang diangkat oleh seorang warga negara Indonesia, memperoleh kewarganegaraan RI, apabila pengangkatan tersebut dinyatakan sah oleh Pengadilan Negeri dari tempat tinggal orang tua yang mengangkat anak itu”.
- b. Kehilangan kewarganegaraan RI pasal 17 (d) yang berbunyi:
“ Kewarganegaraan RI hilang karena anak yang diangkat dengan sah oleh orang asing sebagai anaknya, jika anak yang bersangkutan belum 5 tahun dan dengan kehilangan kewarganegaraan RI tidak menjadi tanpa kewarganegaraan”.

Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia tersebut tidak pula mengatur tentang tata cara (acara) pengangkatan anak antar negara, baik pengangkatan anak warga negara Indonesia oleh warga negara asing ataupun pengangkatan anak negara asing oleh warga negara Indonesia.

Jumlah pengangkatan anak Indonesia oleh warga negara Indonesia maupun pengangkatan anak Indonesia oleh warga negara asing makin meningkat sehingga mendapat sorotan masyarakat karena tidak adanya persyaratan pengangkatan anak tersebut yang dapat memberikan jaminan yang baik bagi kesejahteraan anak yang diangkat dan legalitas prosedur pengangkatan anak hanya dengan akta notaris tersebut diragukan keabsahannya oleh pemerintah negara asing.

Banyak pertanyaan-pertanyaan yang diajukan mengenai tata cara dan syarat-syarat untuk melakukan pengangkatan Anak Internasional (istilah yang dipakai waktu itu) terutama pengangkatan anak oleh warga negara asing, maka oleh Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah dikeluarkan surat tanggal 5 Juni 1972 Nomor: 0574 A/Pan.Kep/1972 yang menentukan persyaratan pengangkatan anak internasional, antara lain:

- a. Permohonan pengangkatan anak intrnasional harus diajukan di Pengadilan Negeri di Indonesia (dimana anak yang akan diangkat bertempat kediaman).
- b. Pemohon harus berdiam atau ada di Indonesia.
- c. Pemohon beristri harus harus menghadap sendiri dihadapan Hakim, agar Hakim memperoleh keyakinan bahwa pemohon betul-betul cakap dan mampu untuk menjadi orang tua angkat.
- d. Pemohon beserta istri berdasarkan peraturan perundang-undangan negaranya mempunyai surat ijin untuk mengangkat anak.

Sementara itu masih banyak notaris yang mengeluarkan akte notaris untuk keperluan pengangkatan anak baik untuk warga negara asing maupun warga negara Indonesia. Untuk menghindari hal-hal yang demikian maka sebagai tindak lanjut telah dikeluarkan Surat Edaran Menteri Kehakiman Nomor: JHA I/I/2 tanggal 24 Februari 1978 yang ditujukan kepada notaris seluruh Indonesia tentang prosedur pengangkatan anak warga negara Indonesia oleh orang asing dengan ketentuan:

1. Pengangkatan anak warga negara Indonesia oleh orang asing hanya dapat dilakukan dengan Penetapan Pengadilan.

2. Tidak dibenarkan apabila pengangkatan tersebut dilakukan dengan akte notaris yang dilegalisir oleh Pengadilan Negeri.
3. Pemberian tersebut diberikan dalam angka 2 didasarkan atas Yurisprudensi sebagaimana tersebut di dalam Surat Ketua Pengadilan Negeri Jakarta pusat tanggal 5 Juni 1972 No.1574 A/Pan.Kep/1972, dimana ditentukan sebagai syarat, antara lain butir a sampai dengan d tersebut di atas.

Pengertian anak angkat menurut ketentuan Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak jo Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak adalah :

“Anak yang hak pengasuhannya dialihkan dari lingkungan kekuasaan orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan dan membesarkan anak tersebut kedalam lingkungan keluarga orang tua angkatnya berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan”.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak. Pengangkatan anak adalah:

“Suatu perbuatan hukum yang mengalihkan seorang anak dari kekuasaan orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan dan membesarkan anak tersebut kedalam lingkungan keluarga angkat”

.
Dalam pengertian pengangkatan anak maupun anak angkat tersebut di atas didalamnya tersirat adanya orang tua angkat yang melakukan pengangkatan anak tersebut.

Orang tua angkat menurut ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah No.54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak adalah:

“Orang yang diberi kekuasaan untuk merawat, mendidik, dan membesarkan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan adat yang berlaku. Akibat hukum terhadap pengangkatan anak adalah bahwa anak tersebut mempunyai hubungan hukum terhadap orang tua angkatnya”.³

Dari pengertian tersebut di atas tujuan dari pengangkatan anak dalam hal ini adalah untuk kepentingan anak angkat baik perawatan, pendidikan dan masa depan anak tersebut.

Pengangkatan anak adalah suatu cara untuk mengadakan hubungan antara orang tua dengan anak angkatnya yang diatur dalam undang-undang. Tujuan pengangkatan anak dalam masyarakat biasanya pengangkatan anak dilakukan untuk mendapatkan pewaris atau mendapatkan anak bagi orang tua yang tak berketurunan.⁴ Dalam hal ini tujuan pengangkatan anak tidak semata-mata untuk kepentingan anak angkat saja tetapi juga untuk kepentingan orang tua angkatnya. Di beberapa daerah yang masih memegang hukum adat termasuk dalam hal ini anak angkat, ada yang menempatkan anak angkat mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan keturunannya sendiri, begitu pula hak untuk memperoleh warisan harta warisan yang ditinggalkan oleh orang tua angkatnya. Tetapi anak angkat tidak selamanya mempunyai hak untuk mewarisi semua kekayaan orang tua angkatnya.

Dari berbagai macam pengangkatan anak yang dikenal di Indonesia mempunyai akibat hukum yang berbeda, demikian pula akibatnya dalam bidang hukum waris maupun dibidang lainnya, oleh karena adanya akibat hukum yang luas inilah yang disebabkan adanya faktor faktor lain dalam pengangkatan anak, seperti faktor sosial, psikologi maupun faktor lainnya,

³ J. Satrio, *Hukum Keluarga Tentang Kedudukan Anak Dalam Keluarga*, Sumur Bandung, Bandung, 2000, hal.36.

⁴ Muderis Zaini, *Adopsi Suatu Tinjauan Dari Tiga Sistem Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal.5.

sehingga pengangkatan anak ini dapat menimbulkan problem yuridis maupun sosial. Problem ini juga dapat timbul dari faktor motivasi dalam pengangkatan anak itu sendiri. Apakah tujuan pengangkatan anak tersebut benar-benar untuk kepentingan dan kesejahteraan serta masa depan anak angkat atau ada tujuan lain yang disembunyikan dengan cara mengangkat anak.

Masalah-masalah yang timbul dari pengangkatan anak secara garis besar dapat diklasifikasikan dalam tiga sudut pandang:⁵

- a. Karena faktor yuridis , yaitu masalah yang timbul sebagai akibat hukum karena adanya pengangkatan anak.
- b. Karena faktor sosial, yaitu menyangkut social efek dari perbuatan pengangkatan anak.
- c. Karena faktor psikologi, yaitu reaksi kejiwaan yang timbul akibat pengangkatan anak.

Dari ketiga faktor tersebut di atas yang paling dominan pengaturannya adalah faktor yuridis karena faktor yuridis ini memunculkan hak dan kewajiban antara anak angkat dengan orang tua angkatnya. Hak-hak bagi anak angkat tidak hanya sebatas hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak ketika orang tua angkatnya masih hidup, tetapi hak-hak yang lain juga muncul ketika orang tua angkat meninggal dunia. Dalam masalah-masalah yang timbul karena faktor yuridis ini muncul sejak beralihnya seorang anak menjadi anak angkat. Masalah yang timbul karena faktor sosial maupun psikologi biasanya dampaknya tidak terlalu lama bagi anak angkat maupun orang tua angkat.

Munculnya masalah-masalah yang timbul karena faktor sosial tidak dapat lepas dari lingkungan masyarakat tempat tinggal anak angkat dan

⁵J. Satrio, Opcit, hal,23.

orang tua angkat itu sendiri. Masyarakat pada umumnya masih menganggap posisi maupun kedudukan serta hak anak angkat tetap berbeda dengan anak kandung sehingga muncul anggapan bahwa anak angkat adalah anak yang hanya sekedar diasuh dan dipelihara oleh orang tua angkatnya dan tidak lebih dari itu. Status sosial anak angkat masih diletakkan diposisi yang lemah yaitu sebagai anak terlantar yang dipelihara orang lain, sehingga pengangkatan anak perlu dilembagakan agar anak angkat terlindungi dan tujuan untuk mensejahterakan serta memberikan masa depan yang baik bagi anak angkat dapat tercapai⁶. Kelembagaan ini diperlukan untuk mengatur keabsahan tentang pengangkatan anak tersebut termasuk didalamnya syarat-syarat dan tata cara yang harus dipenuhi dalam pengangkatan anak. Syarat-syarat ini meliputi layak tidaknya calon orang tua angkat maupun calon anak angkat.

Pengangkatan anak dapat pula dijadikan sebagai sarana bagi mereka yang memiliki niat jahat, misalnya sebagai sarana tindakan awal untuk melakukan kegiatan jual-beli anak (*trafficking*) dengan modus pengangkatan anak yang dilakukan secara legal.⁷ Bahkan lebih jauh lagi dikhawatirkan dapat terjadi pula jual-beli organ anak sebagai akibat dari adanya tindakan *trafficking*.

Akar penyebab perdagangan anak dapat ditelusuri dari faktor-faktor ekonomi⁸, seperti kemiskinan, pengangguran dan jeratan utang, faktor sosial budaya seperti kekerasan terhadap anak, diskriminasi gender, tradisi dan

⁶ Djaya S, Meliala, *Pengangkatan Anak (adopsi) di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1982, hal.9.

⁷ Erna Sofyan Sjukrie, *Hak Azasi Anak dan Implementasinya di Indonesia*, Seminar dan Lokakarya, *Gender Perspective Human Right Education For Law Enforcement Agencies*, YLBHI PIK, USAID dan LPR, Pontianak, April 2003.

⁸ Kepolisian R.I, Kejaksaan Agung R.I, dan Mahkamah Agung R.I, *Pedoman Penegakan Hukum dan Perlindungan Korban Dalam Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang*, *International Organization for Migration Misi di Indonesia*, Jakarta, 2008, hal.59.

bentuk-bentuk diskriminasi lainnya. Disamping itu ada faktor legislasi yang kurang tepat guna dan korupsi disektor publik, sampai pada faktor Internasional seperti globalisasi kerja dan kebijakan-kebijakan imigrasi yang diskriminatif atau restriktif dari negara-negara penerima pada sisi lain, terutama terkait dengan permintaan tenaga kerja murah dan jasa buruh migran yang tak terlindungi dan mudah untuk *dieksploitasi*.

Biasanya faktor kondisi ekonomi yang kurang mendukung yang sangat mempengaruhi ekonomi keluarga dan berdampak pada kesejahteraan anak. Kenyataan ini kita jumpai sehari-hari didalam masyarakat masih banyak anak-anak yang hidup dalam kondisi yang tidak beruntung, hidup sebagai anak jalanan, yatim piatu dan anak penyandang cacat dengan berbagai permasalahannya yang kompleks yang memerlukan penanganan, pembinaan dan perlindungan baik dari pemerintah maupun masyarakat.

Komitmen pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak telah ditindak lanjuti dengan disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang ini mengatur tentang berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka perlindungan, pemenuhan hak-hak dan pemenuhan kesejahteraan anak. Salah satu solusi untuk permasalahan anak dimaksud yaitu dengan memberikan kesempatan bagi orang tua yang mampu untuk melaksanakan pengangkatan anak.

Mengingat banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam masyarakat atas pelaksanaan pengangkatan anak, yaitu pengangkatan dilaksanakan tanpa prosedur yang benar, pemalsuan data, perdagangan anak, bahkan telah terjadi jual-beli organ tubuh anak sebagaimana diuraikan di atas. Untuk itu perlu pengaturan tentang pelaksanaan pengangkatan anak, baik yang

dilakukan oleh pemerintah maupun yang dilakukan oleh masyarakat yang secara administratif dituangkan dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri maupun peraturan lainnya.

Sampai saat ini belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pengangkatan anak, namun praktik pengangkatan anak ditengah-tengah kehidupan sosial masyarakat telah melembaga dan menjadi bagian dari budaya yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia berbeda-beda, sesuai dengan sistem hukum adat.⁹ Sejak jaman dahulu masyarakat Indonesia telah melakukan pengangkatan anak dengan cara dan motivasi yang berbeda dan perasaan hukum yang hidup serta berkembang di daerah yang bersangkutan.

Pemerintah melalui Menteri Sosial menyatakan bahwa, dalam kenyataan kehidupan sosial tidak semua orang tua mempunyai kesanggupan dan kemampuan penuh untuk memenuhi kebutuhan pokok anak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan anak. Kenyataan yang demikian mengakibatkan anak ,menjadi terlantar baik secara rohani, jasmanai maupun sosial.Sambil menunggu dikeluarkannya Undang-Undang Pengangkatan Anak telah ditetapkan beberapa kebijaksanaan¹⁰. Hal ini menunjukkan bahwa sejak tahun 1984 proses ke arah lahirnya undang-undang yang khusus mengatur pengangkatan anak telah sedang berjalan dan yang mengatur ketertiban praktik pengangkatan anak dilakukan dengan beberapa peraturan kebijakan-kebijakan pemerintah dan lembaga yudikatif seperti surat Edaran Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Agung dan lain-lain.

⁹ H.Ahmad Kamil dan H.M.Fauzan, Hukum Perlindungan Dan Pengangkatan Anak di Indonesia, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal.49.

¹⁰ Keputusan Menteri Sosial R.I, Nomor:41 Tahun 1984 tentang *Petunjuk Pelaksanaan Perizinan Pengangkatan Anak*, Bagian I, Umum.

Mahkamah Agung sendiri sebagai penanggung jawab atas pembinaan teknis peradilan mengakui bahwa peraturan perundang-undangan dalam bidang pengangkatan anak Warga Negara Indonesia, terutama pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing ternyata tidak mencukupi¹¹.

Belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pengangkatan anak, tetapi lembaga pengangkatan anak telah menjadi bagian dan kultur masyarakat dan telah menjadi kebutuhan masyarakat, maka praktik pengangkatan anak telah ditertibkan dengan Undang-undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Peraturan Pemerintah Nomor: 57 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Anak, Keputusan Menteri Sosial Nomor: 41 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pengangkatan Anak, Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 2 Tahun 1979 tentang Pengangkatan Anak, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 2 Tahun 1979, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 4 Tahun 1989 tentang Pengangkatan Anak, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 3 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Anak dan beberapa yurisprudensi tetap yang selama ini menjadi rujukan Pengadilan Negeri dalam menerima, memeriksa dan mengadili, serta menyelesaikan perkara permohonan pengangkatan anak yang diajukan kepadanya.

Di samping itu, meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengangkatan anak belum mencukupi, telah ada garis

¹¹ Surat Edaran Mahkamah Agung R.I, Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung R.I, Nomor: 2 Tahun 1979.

hukum bahwa “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas”¹² bahkan pasal 22 AB (*Algemene Bepalegen van wetgeving vor Indonesia*) secara tegas menentukan bahwa hakim yang menolak untuk menyelesaikan suatu perkara dengan alasan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menyebutkan, tidak jelas atau lengkap, maka ia dapat dituntut untuk dihukum karena menolak mengadili.¹³

Mahkamah Agung dalam Surat Edarannya Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Nomor: 2 Tahun 1979, angka 1 bagian Umum menyimpulkan bahwa permohonan pengesahan dan/atau pengangkatan anak yang telah diajukan ke Pengadilan Negeri tampak kian bertambah, baik yang merupakan permohonan khusus pengesahan/pengangkatan anak yang menunjukkan adanya perubahan, pergeseran, dan variabel-variabel pada motivasinya.¹⁴ Pada sisi lain peraturan perundang-undangan yang ada di bidang pengangkatan anak tidak mencukupi tetapi minat masyarakat untuk mengangkat anak semakin meningkat. Juga merupakan kenyataan bahwa cara pemeriksaan maupun bentuk serta isi pertimbangan dalam putusan di bidang ini menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang tidak menguntungkan utamanya dalam pengangkatan anak oleh warga negara asing.

Semakin meningkatnya minat warga masyarakat untuk mengangkat anak disamping dapat terpenuhinya kesejahteraan anak dapat pula menimbulkan kegiatan-kegiatan yang negatif. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kasus-kasus dari yayasan yang bergerak di bidang sosial yang

¹² Undang-undang R.I, Nomor: 48 Tahun 2009, Pasal 16 Ayat (1).

¹³ Ahmad kamil, *Kaidah-kaidah Hukum Jurisprudensi*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal.9.

¹⁴ Soedaryo Soimin, *Himpunan Dasar Pengangkatan Anak*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hal.28.

menampung anak terlantar bahkan perseorangan, ternyata telah menyalahgunakan kegiatannya dengan menyelimuti secara formal pengangkatan anak untuk penjualan bayi dan anak, terutama pengangkatan anak yang dilakukan dengan akta notaris.

Berkaitan dengan masih banyaknya penyimpangan-penyimpangan tujuan dalam pengangkatan anak dan meskipun telah dikeluarkan peraturan-peraturan tentang pengangkatan anak, namun untuk lebih memantapkan Kebijakan Pemerintah, terutama yang termasuk ruang lingkup Departemen Sosial RI, dipandang perlu untuk menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Perijinan Pengangkatan Anak, yaitu dengan Keputusan Menteri Sosial Nomor: 41/HUK/KEP/VII/1984 Tentang Petunjuk Perijinan Pengangkatan Anak yang merupakan pedoman dalam pemberian ijin pembuatan laporan sosial serta pembinaan dan pengawasan pengangkatan anak, agar terdapat kesamaan dalam bertindak dan tercapainya tertib administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka koordinasi penertiban pelaksanaan pemberian ijin permohonan pengangkatan anak sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Sosial RI tersebut di atas, dipandang perlu membentuk Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak antar warga negara Indonesia dan warga negara asing (Inter country adoption), yaitu Keputusan Menteri Sosial RI Nomor: 58/HUK/KEP/XI/1985 dengan tugas:

1. Mengadakan penelitian dan penelaahan atas permohonan ijin pengangkatan anak.
2. Mengadakan pembinaan dan pengawasan terhadap perijinan pengangkatan anak sesuai dengan bidang tugasnya.

3. Menyampaikan laporan kepada Menteri Sosial.

Sebagai tindak lanjut dari Keputusan Menteri sosial tersebut, Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial Propinsi Jawa Tengah mengeluarkan petunjuk tentang pembentukan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak untuk wilayah propinsi Jawa Tengah.

Sejak diberlakunya Peraturan Pemerintah RI Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, maka tugas Tim Pertimbangan Ijin Pengangkatan Anak tidak sebatas sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor: 58/HUK/1985, yaitu meneliti syarat-syarat pengangkatan anak sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 17 Peraturan Pemerintah tersebut dan juga melakukan pembinaan dan pengawasan setelah anak angkat berada dalam pengasuhan orang tua angkat.

Laporan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak sangat membantu Hakim dalam menetapkan dapat/tidaknya permohonan pengangkatan anak dikabulkan yang diajukan oleh Pemohon di Pengadilan Negeri, karena dalam laporan tersebut dimuat secara lengkap dan detail syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 hingga Pasal 17 Peraturan Pemerintah RI Nomor: 54 Tahun 2007 tersebut.

Dalam praktek permohonan pengangkatan anak di Pengadilan Negeri Kendal banyak dijumpai adanya calon anak angkat yang tidak ketahui dengan jelas identitasnya. Biasanya pemohon hanya membawa surat keterangan lahir dari bidan dengan alasan ditinggal begitu saja oleh orang tua yang melahirkannya dan tidak diketahui siapa orang tua kandung dari anak

tersebut.¹⁵ Permohonan yang demikian sebelum diperiksa dipersidangan sesuai tugas Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, oleh Pengadilan dianjurkan supaya pemohon minta surat keterangan berupa laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak melalui Dinas Sosial Kendal. Tetapi dalam hal yang demikian itu Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak tidak pernah mengeluarkan laporannya, dan pemohon pengangkatan anak tidak lagi datang di Pengadilan Negeri Kendal.

Begitu juga terhadap calon anak angkat yang diketahui identitasnya maupun asal-usulnya pengadilan juga minta agar dalam permohonan dilengkapi dengan laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, guna memastikan bahwa tujuan pengangkatan anak tersebut benar-benar untuk kepentingan dan kesejahteraan calon anak angkat dan ternyata pemohon juga tidak dapat memperoleh laporan dimaksud.

Akhirnya Pengadilan Negeri Kendal tetap memeriksa permohonan pengangkatan anak meskipun permohonan tersebut tidak dilengkapi dengan laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, sepanjang syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 sampai dengan Pasal 17 Peraturan Pemerintah 54 Tahun 2007 dapat dibuktikan dipersidangan dengan alat bukti yang diatur dalam Hukum Acara Perdata dan apabila dapat dibuktikan permohonan tersebut dapat dikabulkan pula. Dengan demikian Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak yang dibentuk di Kabupaten Kendal tidak berfungsi sehingga pengangkatan anak yang terjadi di Kabupaten Kendal selama ini tidak pernah dilakukan penelitian maupun pengawasan oleh Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

¹⁵ Penjelasan Panmud Perdata Pengadilan Negeri Kendal.

Setelah dikabulkannya permohonan pengangkatan oleh Pengadilan Negeri juga tidak ada pemantauan maupun pengawasan terhadap perkembangan anak angkat yang telah diasuh oleh orang tua angkatnya oleh Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak. Sehingga apakah benar anak angkat tersebut benar-benar diasuh dengan baik dan memperoleh kesejahteraan bersama orang tua angkatnya. Akhirnya tujuan dari lembaga pengangkatan anak untuk kebaikan dan kesejahteraan anak serta masa depan anak tidak dapat dipantau dengan baik.

B. Perumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang pemikiran sebagaimana telah diuraikan di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Sejauh mana fungsi Tim Pertimbangan Perijinan pengangkatan Anak dalam proses pengangkatan anak?
2. Mengapa Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal tidak berfungsi/gagal fungsi?
3. Bagaimana meningkatkan kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak agar dapat menjalankan fungsinya secara optimal?

Sehubungan dengan permasalahan pertama, maka akan diteliti tugas Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak sesuai dengan Keputusan Menteri Sosial RI. Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dan Peraturan Pemerintah Nomor:54 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Anak.

Berkaitan dengan permasalahan ke dua, maka akan diteliti penyebab dan hambatan-hambatan yang membuat Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal tidak berfungsi.

Berkaitan dengan permasalahan ke tiga, maka akan diteliti cara-cara yang dapat mengatasi hambatan pelaksanaan fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal sekaligus mencari pola baru untuk meningkatkan kinerja tim tersebut.

C. Tujuan Penulisan.

Berdasarkan permasalahan yang telah disebutkan di atas, maka tujuan penulisan ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisa fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan dalam proses pengangkatan anak.
2. Mendapatkan informasi penyebab Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan tidak berfungsi/gagl fungsi.
3. Mencari solusi guna memecahkan hambatan dan sekaligus membangun satu pola kebijakan baru peningkatan kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian diharapkan dapat memberi manfaat baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan maupun untuk kepentinganpraktis terkait pembentukan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi masukan dan sumbangan pemikiran untuk pengembangan dunia pendidikan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat bagi pengambil kebijakan yaitu pemerintah. Pada sisi lain, dalam praktek pengangkatan anak dapat memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran bagi aparat terkait yaitu Hakim dan aparat pada Departemen Kesejahteraan Sosial. Secara umum, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam hal membuat suatu kebijakan.

E. Kerangka Pemikiran.

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum negara. Meskipun demikian, untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, hukum tata negara tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif. Dengan kata lain, Hukum Tata Negara membutuhkan hukum lain yang lebih bersifat teknis. Hukum tersebut adalah hukum administrasi negara.¹⁶ Menurut J.B.J.M Ten Berge yang dikutip dari buku Hukum Administrasi Negara karangan Ridwan HR halaman 20, yang dimaksud Hukum Administrasi Negara adalah sebagai hukum sekunder yang berkenaan dengan keanekaragaman lebih mendalam dari tatanan hukum publik sebagai akibat pelaksanaan tugas oleh penguasa.

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2006, hal.20.

Atas dasar ini tampak bahwa keberadaan Hukum Administrasi Negara seiring sejalan dengan keberadaan negara hukum dan Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa. Apabila kekuasaan dan kegiatan penguasa dilaksanakan, maka lahirlah Hukum Administrasi Negara.

Mengingat negara merupakan organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya Hukum Administrasi Negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Keberadaan Hukum Administrasi Negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas negara, pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus diselenggarakan dengan administrasi yang tertib.

Kata administrasi berasal dari bahasa latin "*Administrare*" yang berarti *manage*. Derivasinya antara lain menjadi *administratio* yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai:¹⁷

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara penyelenggaraan organisasi.
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan serta tujuan.
3. Kegiatan kantor dan tata usaha negara.
4. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hal.8.

Dari pengertian di atas administrasi adalah sebagai sarana untuk melakukan perencanaan tujuan hingga penyelenggaraan tujuan pemerintahan tetapi dari definisi tersebut tidak tergambar tentang adanya pengawasan dari pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan tidak pula mencerminkan adanya evaluasi. Pengertian administrasi hanya mengatur tentang perencanaan dan penyelenggaraan tujuan pemerintahan sedangkan penyelenggaraan dibidang non pemerintah tidak tercakup dalam pengertian tersebut.

Istilah administrasi yang berasal dari bahasa latin "*Adminstrare*" lebih mencerminkan fungsi dari pada negara modern sesudah perang dunia ke II dari pada istilah Tata Pemerintahan dan Tata Usaha Negara.¹⁸ Administrasi juga diartikan sebagai suatu manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintahan¹⁹.

Administrasi memiliki pengertian yang berbeda dengan pengertian administrasi sehari-hari, sehingga terjemahan untuk administrasi sebagai tata usaha, yang akan memberikan pengertian yang sangat sempit, tidak dapat digunakan. Pengertian administrasi dapat diterjemahkan pelaksanaan yang didalamnya pengertian tata dalam arti organisasi dan manajemen, juga dalam arti hukumnya. Pelaksanaan menunjukkan realisasi dalam melaksanakan tata tersebut. Pengertian administrasi disini dapat diartikan sebagai *public administration*, juga dapat berarti *business administration*.

Administrasi diciptakan dengan tujuan untuk mengatur secara lengkap tentang rencana tujuan dan pelaksanaan tujuan yang diharuskan diambil oleh

¹⁸ Philipus M.Hadjon, R.Srisumantri Martosoewignyo, Sjahman Basah, Bagir Manan, H.M.Laica Marzuki, J.B.J.M. Van Buuren, F.A.M.Struink, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007, hal.2.

¹⁹ Bintoro Amidjoyo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1974, hal.1.

pemerintah ketika menghadapi permasalahan yang memerlukan tindakan yang tepat. Tidak jarang administrasi yang telah diciptakan ternyata tidak tepat sasaran bahkan tidak berfungsi sama sekali/gagal fungsi/mal fungsi.²⁰ Malfungsi administrasi mengakibatkan tujuan yang tertuang dalam administrasi tidak tercapai. Banyak penyebab yang mengakibatkan gagalnya tujuan administrasi, diantaranya administrasi tersebut tidak disertai dengan penetapan anggaran yang diperlukan atau kurang siapnya sumber daya manusia yang akan melaksanakannya.

Dalam pengangkatan anak administrasi sangat diperlukan untuk mengatur tertibnya pengangkatan anak itu sendiri, baik mengenai syarat-syarat calon anak angkat maupun calon orang tua angkat serta tata cara pengangkatan anak, mulai dari tujuan pengangkatan anak hingga pelaksanaan pengangkatan anak bahkan pengawasannya setelah itu.

Keinginan untuk mempunyai anak adalah naluri manusiawi dan alamiah. Kadang-kadang naluri ini terbentur oleh takdir, dimana kehendak mempunyai anak tidak tercapai.

Pada mulanya manusia tidak akan puas dengan apa yang dialaminya, sehingga berbagai usaha dilakukan untuk memenuhi kepuasan tersebut. Dalam hal tidak memiliki anak, usaha yang dilakukan adalah dengan melakukan pengangkatan anak. Suatu keluarga dapat dikatakan bahagia apabila dikaruniai keturunan atau anak, tetapi tujuan utama dalam hidup bersama suami istri bukanlah untuk mendapatkan anak semata-mata, melainkan hidup bersama adalah merupakan prinsip dari tujuan hidup suami

²⁰ Jos Johan Utama, *Kuliah Hukum Administrasi Negara*, Program Magister Ilmu Hukum, Undip, Semarang, 2009.

istri.²¹ Tetapi masyarakat memandang hidup bersama suami istri tidaklah sempurna apabila mereka tidak dikaruniai anak. Sehingga menjadi kebiasaan seluruh masyarakat Indonesia apabila dalam suatu perkawinan tidak dikaruniai anak, maka untuk menyempurnakan perkawinan tersebut maka dilakukanlah pengangkatan anak.

Eksistensi pengangkatan anak di Indonesia sebagai lembaga hukum ternyata masih belum sinkron²², sehingga masalah pengangkatan anak masih merupakan problema bagi masyarakat, terutama dalam masalah yang menyangkut ketentuan hukumnya. Ketidak sinkronan ini sangat jelas, kalau kita mempelajari ketentuan tentang lembaga pengangkatan anak itu sendiri dalam sumber-sumber yang berlaku di Indonesia, baik Hukum Barat yang bersumber pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam *Burgerlijk Wetboek*, Hukum Adat yang merupakan “*the living law*” yang berlaku dimasyarakat Indonesia, maupun hukum Islam yang merupakan konsekuensi logis dari masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam.

Dalam BW tidak diatur tentang lembaga pengangkatan anak. Dalam beberapa pasal BW hanya mengenal masalah pewarisan dengan istilah anak luar kawin atau anak yang diakui, tetapi khusus bagi orang-orang yang termasuk golongan Tionghoa, sedangkan lembaga pengangkatan anak ini diatur dalam *Staatsblad* 1917 Nomor 129.

Menurut hukum adat terdapat keaneragaman hukum yang berbeda, antara daerah satu dengan daerah lainnya, sesuai dengan perbedaan lingkungan hukum adat seperti yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven, di

²¹ R.Wiryono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, Cet. Ke Tujuh, 1981, hal.96.

²² Muderis Zaini, *Adopsi Suatu Tinjauan Hukum Dari Tiga Sistem Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet. Ke Enam, 2006, hal.1.

Indonesia terdapat 19 lingkungan hukum adat, sedang tiap-tiap lingkungan hukum adat terdiri dari beberapa kukuban hukum. Dengan demikian tentunya akan terdapat perbedaan pada masing-masing daerah hukum di Indonesia tentang masalah pengangkatan anak.

Dalam hukum adat meskipun terdapat ketentuan-ketentuan yang beraneka ragam, namun demikian masih terdapat pula titik tautnya, sesuai dengan keberagaman budaya bangsa Indonesia.

Dalam hukum Islam lebih tegas dijelaskan, bahwa pengangkatan seorang anak dengan pengertian untuk menjadikannya sebagai anak kandung di dalam segala hal, tidak dibenarkan. Hanya yang perlu digaris bawahi disini adalah pada status pengangkatan anak menjadi anak kandung, dengan menempati status yang sama persis sama dalam segala hal.

Pengangkatan anak atau adopsi menurut B.Ter Haar adalah suatu perbuatan memungut seorang anak yang tidak termasuk golongan kerabat kedalam kerabat sedemikian rupa sehingga timbul suatu hubungan yang sama dengan hubungan yang telah ditetapkan dalam sosialnya atas dasar kesianak-saudaraan biologisnya.²³ Menurut Ali Afandi Adopsi adalah pengangkatan anak seseorang dengan maksud untuk menganggapnya sebagai anak sendiri.²⁴

Menurut Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002, tentang Perlindungan Anak, memberikan beberapa istilah tentang anak dan dari masing-masing istilah tersebut memberikan gambaran konsepsi yang berbeda-beda sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 antara lain anak

²³ Mr.B.Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (Terjemahan K.Ng.Soebekti Ponopoto), Pradnya Paramita, Jakarta, 1960 hal.153.

²⁴ Ali Afandi, *Hukum Keluarga*, Gadjah Mada Press, Yogyakarta, hal.27.

terlantar, anak penyandang cacat, anak yang memiliki keunggulan anak asuh dan anak angkat

Anak angkat dalam Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak diberikan definisi sebagai berikut, anak yang haknya dialihkan dari lingkungan kekuasaan orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan orang tua angkatnya berdasarkan keputusan atau penetapan pengadilan.²⁵ Pengertian anak angkat sama dengan pengertian anak angkat yang diberikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.²⁶ Fuad Muhammad Fachrudin memberikan definisi anak angkat dalam konteks adopsi adalah seorang anak dari seorang ibu dan bapak yang diambil oleh manusia lain untuk dijadikan sebagai anak sendiri.²⁷ Anak angkat tersebut mengambil nama orang tua angkatnya yang baru dan terputuslah hubungan nasab dengan orang tua aslinya. Peristiwa pengangkatan anak merupakan bentuk perpindahan milik, bertukar darah daging, dan keturunan dengan segala konsekuensinya.²⁸

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007 mengatur tentang tata cara pengangkatan anak antar warga negara Indonesia maupun pengangkatan anak antara warga negara Indonesia oleh warga negara asing. Pengangkatan anak Indonesia oleh warga negara asing hanya boleh diajukan dan diperiksa oleh Pengadilan Negeri yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung.

²⁵ Republik Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 2002, tentang Perlindungan Anak, Pasal 1, angka 6.

²⁶ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No.54 Tahun 2007, Pasal 1, Ayat 1.

²⁷ Fuad Muhammad Fachrudin, *Masalah Anak dalam Hukum Islam*, Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1991, hal.41.

²⁸ Lok.Cit.

Pengertian anak dalam berbagai peraturan diberikan batasan-batasan pengertian yang berbeda begitu juga batasan umur dapat dikatakan berbeda, hal ini dapat dilihat berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.3 Tahun 1997 tentang Peradilan anak, yang dimaksud anak adalah orang yang telah mencapai umur 8 (delapan) tahun tetapi belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin. Begitu juga dalam Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak memberikan pengertian bahwa anak adalah seseorang belum berusia 18 (delapan belas) Tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.²⁹ Dalam Undang-Undang Nomor: Tahun 1974 Pasal 50 memberikan batasan bahwa anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum melangsungkan perkawinan yang tidak berada dibawah ekekuasan orang tua berada dibawah kekuasaan wali. Peraturan Pemerinatah Nomor: 54 Tahun 2007 menentukan salah satu syarat seorang anak dapat diangkat apabila anak tersebut belum berumur 18 (delapan belas) tahun. Dalam Undang-undang Nomor: 4 Tahun 1979 dan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang dimaksud anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin.

Sering terjadi bahwa orang tua angkat berusaha menyembunyikan identitas orang tua anak yang diangkatnya³⁰ sehingga menimbulkan problem tersendiri bagi anak angkat, oleh karena itu perlindungan anak mewajibkan kepada orang tua angkat untuk memberitahukan kepada anak angkatnya mengenai asal asulnya dan orang tua kandungnya, tentu dengan memperhatikan kesiapan mental dari anak angkat yang bersangkutan.

²⁹ Republik Indonesia, Undang-undang No.23 tahun 2002, Pasal 1 Ayat 1.

³⁰ Republik Indonesia, Undang-undang No.23 Tahun 2002, *Tentang Perlindungan Anak*, Pasal 40, Ayat 1.

Untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak angkat diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya, karena berbagai undang-undang yang ada hanya mengatur mengenai hal-hal tertentu mengenai anak, tetapi secara khusus belum mengatur keseluruhan aspek yang berkaitan dengan pengangkatan anak. Anak angkat sebagai bagian dari anak Indonesia, perlu dijamin hak-haknya melalui perlindungan anak.

Perlindungan anak angkat meliputi segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya³¹ agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Dalam rangka pengangkatan anak harus diwaspadai dan disadari akan adanya akibat-akibat yang tidak diinginkan yang dapat menimbulkan korban, kerugian karena pelaksanaan perlindungan anak yang tidak rasional, tidak bertanggung jawab dan tidak bermanfaat³², oleh sebab itu harus diusahakan adanya suatu yang mengatur dan menjamin pelaksanaan pengangkatan anak.

Sehubungan dengan banyaknya permasalahan dalam pengangkatan anak tersebut maka pemerintah melalui Menteri Sosial Keputusan Menteri Sosial RI Nomor: 41/HUK/KEP/VII/1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Maksud dikeluarkannya Keputusan Menteri sosial tersebut sebagai suatu pedoman dalam rangka pemberian ijin, pembuatan laporan sosial serta pembinaan dan pengawasan pengangkatan anak, agar terdapat adanya

³¹ Republik Indonesia, Undang-undang No.23 Tahun 2002, Pasal 1 angka 2.

³² Muderis Zaini, *op.Cit.* hal.23.

kesamaan dalam bertindak dan tercapainya tertib administrasi sesuai peraturan-perundang-undangan yang berlaku dalam pengangkatan anak.

Laporan sosial dalam rangka pemberian ijin pengangkatan anak merupakan suatu dokumen yang memuat keterangan tentang identitas dan latar belakang kehidupan dan penghidupan calon orang tua angkat dan calon anak angkat. Keterangan latar belakang calon orang tua angkat diantaranya status perkawinan, umur latar belakang ekonomi dan lain-lain.

Untuk menjamin tercapainya tertib administrasi dan kejelasan calon orang tua angkat maupun calon anak angkat maka Menteri sosial mengeluarkan Keputusan Nomor: 58/HUK/1985 tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak. Maksud dibentuknya tim ini adalah untuk memberikan pertimbangan perijinan pengangkatan anak dengan cara melakukan penelaahan dan penelitian agar keputusan yang diambil memiliki dasar yang kuat sebelum diajukan ke Pengadilan Negeri.

Pembentukan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dilatarbelakangi masih banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam masyarakat atas pelaksanaan pengangkatan anak, yaitu pengangkatan anak dilaksanakan tanpa prosedur yang benar, pemalsuan data maupun perdagangan anak. Disamping itu permasalahan pengangkatan anak sangatlah kompleks dan penuh dengan aturan hukum yang harus dipatuhi sehingga diperlukan tim yang memantau prosedur pengangkatan anak tersebut.

Dibentuknya Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dimaksudkan agar pengangkatan anak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat

mencegah terjadinya penyimpangan yang pada akhirnya dapat melindungi dan meningkatkan kesejahteraan anak.

F. Metode Penelitian

F. 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penulisan tesis ini dilakukan dengan penelitian yuridis sosiologis (*socio legal research*). Metode penelitian yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan sebagai data sekunder untuk mendukung kajian pemecahan masalah dan penelitian secara langsung dilapangan untuk memperoleh data dilapangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu menggambarkan gejala hukum mengenai pelaksanaan fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal.

Data ini dikaji secara kualitatif, yaitu suatu pendekatan yang memusatkan perhatian pada prinsip – prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis adalah gejala-gejala sosial budaya masyarakat dengan menggunakan budaya dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.³³

F. 2. Sumber Bahan Hukum

Dalam proses pengumpulan bahan hukum, penulis menggunakan tiga bahan, yaitu:

³³ Burhan Ashshofa. . Metode Penelitian Hukum. Cet III. Rineka Cipta. Jakarta, 2001, hal. 15

- a. Bahan hukum primer dalam hal ini adalah Undang-Undang No.4 Tahun 2006 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, Keputusan Menteri sosial Republik Indonesia No.41/HUK/KEP/VII/1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak, Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No.58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dan Surat Edaran Mahkamah Agung yang mengatur tentang pengangkatan anak, serta peraturan-peraturan lain yang terkait dengan penelitian tesis ini.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum.³⁴
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

F. 3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Guna memperoleh data dari sampel dalam penelitian ini dapat dilakukan dengan metode tertentu sesuai dengan tujuan penelitian. Ada berbagai metode yang dikenal seperti wawancara, pengamatan (*observasi*)

³⁴ Soerjono Soekanto. . *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Press. Jakarta, 1986.

quesioner atau angket.³⁵ Sedangkan untuk pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara :

- a. Penelitian Kepustakaan
- b. Wawancara

Dalam penelitian ini, untuk memperoleh data primer dilapangan dilakukan melalui pengajuan pertanyaan berdasarkan panduan yang berupa pokok-pokok pertanyaan kepada responden untuk memperoleh informasi. Sedangkan responden yang dimaksud ialah Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial Kendal dan Hakim-hakim Pengadilan Negeri Kendal serta Panitera Muda Perdata Pengadilan Negeri Kendal.

F.4. Lokasi Penelitian

Penelitian tesis ini akan dilakukan diwilayah Kabupaten Kendal, yaitu di Pengadilan Negeri Kendal dan Kantor Dinas Kesejahteraan Sosial Kendal.

G. Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan didalam penulisan tesis ini, maka metode analisa digunakan adalah metode analisa diskritif-analisis dengan pendekatan metode deduktif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang Tim Pertimbangan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak serta dilengkapi dengan hasil analisa data dari penelitian lapangan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal tidak

³⁵ W. Gulo. . *Metode Penelitian*. Gramedia Widiasarana Indonesia. Yogyakarta.2002, Hal 115

berfungsi atau dengan kata lain bahwa penelitian ini bersifat *deskriptif* dengan menggunakan metode *deduktif*.³⁶

H. Sistematika Penulisan.

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari empat Bab, masing-masing Bab dibagi dalam beberapa sub bab sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Analisa Data.

Bab II. Tinjauan Pustaka, berisi tentang: Tinjauan tentang Administrasi dan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Malfungsi Administrasi, Pengangkatan Anak dalam Hukum Adat, Pengangkatan Anak dalam *Staatblad* Nomor 129 Tahun 1917, Pengangkatan menurut Hukum Islam, dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Bab III. Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berisi tentang: Proses Permohonan Pengangkatan Anak di Pengadilan Negeri Kendal, Tugas dan Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Dalam Proses Pengangkatan Anak di Kabupaten Kendal, Hambatan-hambatan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Dalam Menjalankan Tugas dan Fungsinya, Upaya menghilangkan hambatan Peningkatan Kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Bab IV. Penutup, terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

³⁶ Soerjono Soekanto. *Pengantar penelitian hukum*. UI Press. Jakarta.1986 Hal.95-96

Daftar Pustaka.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN TENTANG ADMINISTRASI DAN TIM PERTIMBANGAN PERIJINAN PENGANGKATAN ANAK

1. Pengertian Administrasi dan Malfungsi Administrasi.

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam negara hukum terdapat aturan-aturan hukum tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum negara. Meskipun untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, hukum tata negara ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan secara efektif, dengan kata lain hukum tata negara membutuhkan hukum lain yang bersifat teknis. Hukum tersebut menurut Ridwan. HR adalah Hukum Administrasi negara.³⁷ Menurut J.B.J.M. Ten Berge yang dikutip dari buku Hukum Administrasi Negara karangan Ridwan HR. yang dimaksud Hukum Administrasi Negara adalah sebagai hukum sekunder yang berkenaan dengan keanekaragaman lebih mendalam dari tatanan hukum publik sebagai akibat pelaksanaan tugas oleh penguasa. Atas dasar ini tampak bahwa keberadaan hukum administrasi negara seiring sejalan dengan keberadaan negara hukum dan Hukum Tata

³⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo, Jakarta 2006, hal.20.

Negara. Dengan kata lain Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa. Dalam pelaksanaan kekuasaan dan kegiatan penguasa tersebut maka lahirlah Hukum Administrasi Negara.

Mengingat negara merupakan sebagai organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya Hukum Administrasi Negara akan muncul sebagai instrumen pedoman dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan dan sekaligus sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Keberadaan Hukum Administrasi Negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan hukum.

Pengertian Hukum Administrasi Negara didalamnya tidak dapat dilepaskan dari pengertian administrasi, karena administrasi memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kata administrasi berasal dari bahasa Latin "*Administrare*" yang berarti to manage. Derivasinya antara lain menjadi "*administratio*" yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai:³⁸

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara penyelenggaraan organisasi.
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan serta mencapai tujuan.
3. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

³⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta 1994, hal.8.

4. Kegiatan kantor dan tata usaha negara.

Menurut Achmad Ichsan apabila komunikasi administrasi diwujudkan dalam bentuk peraturan kepegawaiannya dalam arti materiil baik yang bersifat heteronom ialah perundang-undangan yang mengikat pihak yang bersangkutan seperti yang tercakup dalam hukum kepegawaian pemerintahan maupun yang bersifat otonom, ialah perundang-undangan yang dapat dikesampingkan dengan persetujuan para pihak yang bersangkutan seperti yang terdapat dalam hukum perburuhan serta dalam arti formil dan prosedural, penetapan acara dan prosedur kerja dalam melaksanakan dan merealisasikan organisasi kerja dan manajemen kerja kepegawaiannya berdasarkan perundang-undangan, dalam hal ini administrasi dapat diartikan sebagai *organization* dan manajemen. Dalam hal ini administrasi memiliki pengertian yang berbeda sama sekali dengan pengertian administrasi sehari-hari, sehingga terjemahan administrasi sebagai tata usaha yang akan memberikan pengertian yang sangat sempit dan tidak dapat digunakan.

Pengertian administrasi dapat diterjemahkan dalam tata pelaksanaan dengan keterangan bahwa didalamnya tercakup disamping pengertian tata dalam arti organisasi dan manajemen juga dalam arti kata hukumnya, sedangkan pelaksanaan menunjukkan realisasi dalam melaksanakan tata tersebut. Sehingga administrasi disini dapat diartikan administrasi publik juga dapat berarti administrasi bisnis yang didalamnya mencakup pengertian tentang ketatalaksanaan. Ketatalaksanaan dapat diberikan arti sebagai suatu sistem kerja dalam rangka penyelesaian suatu pekerjaan yang didalamnya memuat tata kerja dan prosedur kerja. Ketatalaksanaan sebagai upaya penataan dan pengaturan secara tertib dan teratur mengenai cara-cara

pelaksanaan seluruh tugas dan fungsi dalam berbagai bidang kegiatan pemerintah merupakan salah satu aspek yang penting dalam penyelenggaraan administrasi negara. Tujuannya adalah agar kegiatan aparatur pemerintah dapat terlaksana secara berdaya guna dan berhasil guna, dalam arti dapat mencegah pemborosan dan kebocoran serta menjamin kejelasan proses dan penyelesaian kegiatan, oleh karena masalah ketatalaksanaan selalu menjadi salah sasaran pendayagunaan aparatur pemerintah.

Istilah administrasi yang berasal dari bahasa Latin “*administrare*” lebih mencerminkan fungsi dari pada negara modern sesudah perang dunia ke II dari pada istilah “Tata Pemerintahan” dan “Tata Usaha Negara”,³⁹. Kata administrasi sering digunakan bahkan sangat lekat dengan kata negara yang bila digabung menjadi administrasi negara. Menurut Prajudi Admosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu:

1. sebagai salah satu fungsi pemerintahan.
2. sebagai aparatur dan aparat pemerintah.
3. sebagai penyelenggara tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.⁴⁰

Menurut Bintoro Tjokroamidjoyo administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.⁴¹ Bahsan Mustafa mengartikan administrasi negara sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan

³⁹ Philipus M.Haddjon, R.Sri Soemantri Martosoewignyo, Sjachman Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Struink, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007, hal.2.

⁴⁰ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia, Jakarta, hal.11.

⁴¹ Bintoro Tjokroamidjoyo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES< Ghalia, Jakarta, 1974, hal.11.

disusun serta disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.⁴²

2. Hubungan Administrasi dengan Peraturan Kebijakan.

Dalam pengertian administrasi negara tersebut di atas mencakup pengertian fungsi pemerintahan, aparat pemerintah, tugas pemerintah dan pelatan yang digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah. Semua itu dapat berdaya guna diperlukan instrumen pemerintah yang dinamakan peraturan kebijakan. Instrumen yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh aparat pemerintah untuk menyelesaikan tugas-tugasnya.

Suatu kenyataan bahwa tidak semua kebijakan yang telah diambil oleh aparat pemerintah untuk menyelesaikan suatu permasalahan tertentu seringkali dalam pelaksanaannya mengalami hambatan sehingga tujuan dikeluarkannya kebijakan tersebut tidak membuahkan hasil sesuai yang diharapkan. Bahkan tidak sedikit kebijakan yang diambil oleh aparat pemerintah sama sekali tidak berfungsi/gagal fungsi. Dalam hal yang demikian itu kebijakan yang telah diambil dapat dikatakan malfungsi administrasi/gagal fungsi secara administrasi.

Secara umum, istilah kebijakan atau *polecy* sebagaimana pendapat Charle O.Jones (1984) yang dikutip dari bukunya Budi Winarno⁴³ digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang aktor, misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam

⁴² Bahsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1079, hal.8.

⁴³ Budi winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Praktek*, Medpress, Yogyakarta, 2007, hal.17.

suatu kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan untuk pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Amir Santoso dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan para ahli tentang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi menjadi kedalam dua kategori.⁴⁴ Pertama pendapat yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat dianggap sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua menurut Amir Santoso berangkat dari dari pandangan para ahli yang memberikan perhatian terhadap pelaksanaan kebijakan. Pendapat dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan, oleh karena itu kebijakan publik terlihat dalam tiga lingkungan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian. Sedangkan kubu kedua melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan.

Peraturan kebijakan dalam keberadaannya tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bertindak atas inisiatif sendiri dari aparat pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freis ermessen* atau *discretionary power*, yaitu suatu istilah yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan

⁴⁴ Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar*, Jurnal Ilmu Politik 3, Gramedia, Jakarta, 1993, hal.5.

yang luas.⁴⁵ Kewajiban adalah tindakan yang harus dilaksanakan dalam rangka penyelesaian suatu beban tugas, sedangkan kekuasaan yang luas itu mengisyaratkan adanya kebebasan memilih, untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Nata Saputra mengartikan *freis ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara yang mengutamakan ke efektifitasan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum.⁴⁶

Pemberian kewenangan bertindak atas inisiatif sendiri kepada aparat pemerintah atau administrasi negara mempunyai konsekwensi tertentu dalam bidang legislasi. Bersandar pada peraturan kebijakan, administrasi negara memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum dan untuk melakukan tindakan itu diperlukan instrumen hukum, artinya bersamaan dengan pemberian kewenangan yang luas untuk bertindak diberi pula kewenangan untuk membuat instrumen hukumnya.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *freis ermessen* atau peraturan kebijakan dilakukan oleh aparat pemerintah atau aparat administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian inkonkreto terhadap suatu masalah tertentu yang menuntut penyelesaian dengan segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan masyarakat, tindakan mana diambil semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.

⁴⁵ Philipus M.Hadjon, *Pengantra Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal.148.

⁴⁶ Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Radjawali, Jakarta,..., hal.15.

- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar mengeluarkan peraturan kebijakan aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Tetapi dalam hal ini tidak berarti administrasi negara dapat begitu saja melanggar undang-undang atau mengesampingkan undang-undang. Kebebasan administrasi negara berarti administrasi negara dapat mencari kaidah-kaidah (norma-norma) baru dalam lingkungan undang-undang atau sesuai jiwa undang-undang. Agar dapat membuat peraturan atas inisiatif sendiri, maka administrasi negara memerlukan fungsi *legislasi*.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yaitu bahwa sebenarnya kekuasaan tersebut adalah merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam hal penggalan keuangan daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelolanya sepanjang sumber-sumber dan pengelolaan keuangan tersebut tidak bertentangan peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin keataatan (konsistensi) tindakan administrasi. Ketaatan ini bukan hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang berdasarkan pada kebebasan bertindak. Kebutuhan akan ketaatan bertalian dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah (administrasi negara) yang layak atau baik, antara lain asas kesamaan, asas kepastian hukum, dan asas dapat dipercaya. Menurut Philipus M. Hadjon adanya peraturan kebijakan tersebut akan menjamin ketaatan tindakan administrasi negara dan tiap peristiwa

yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan yang dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu.⁴⁷

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, aparat pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk, antara lain:

- a. Garis-garis besar kebijakan.
- b. Kebijakan.
- c. Peraturan-peraturan.
- d. Pedoman-pedoman.
- e. Petunjuk-petunjuk.
- f. Surat edaran.
- g. Resolusi-resolusi.
- h. Intruksi-intruksi.
- i. Nota kebijakan.
- j. Peraturan menteri.
- k. Keputusan-keputusan.
- l. Pengumuman-pengumuman.

Peraturan kebijakan pada hakekatnya merupakan produk tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis yang berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah karenanya tidak dapat merubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini hanyalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu peraturan kebijakan ini disebut juga dengan istilah perundang undangan semu atau hukum bayangan.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal.148.

Peraturan kebijakan sangat diperlukan dalam hal hukum atau peraturan yang ada belum mengatur mengenai masalah-masalah yang memerlukan penyelesaian dengan segera. Seperti halnya dalam pengangkatan anak diperlukan peraturan kebijakan tentang Tim Pertimbangan Pengangkatan Anak dalam bentuk keputusan, meskipun sudah cukup banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang pengangkatan anak, namun kenyataannya peraturan tersebut belum memadai untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam praktek pengangkatan anak. Peraturan kebijakan tersebut diperlukan karena dalam pengangkatan anak diperlukan adanya lembaga yang dapat memberikan pertimbangan tentang layak tidaknya seseorang dapat dikabulkan permohonannya untuk mengangkat anak.

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijakan, mengandung dua aspek pokok, yaitu:

- a. Kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya.
- b. Kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara tersebut dilaksanakan.

Dalam aspek pertama lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat obyektif, sedangkan aspek kedua dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subyektif. Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pejabat administrasi negara inilah yang melahirkan peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan meskipun menunjukkan sifat atau gejala seperti peraturan perundang-undangan. Mengapa pelaksanaan kebijakan tersebut tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan? Hal ini dikarenakan pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai wewenang membuat peraturan perundang-undangan. Wewenang yang dimiliki hanya terbatas pada segi-segi pelaksanaan dan tidak ada wewenang untuk mengatur yang mengikat umum, tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan sebagai organ administrasi negara yang berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya. Menurut Bagir Manan peraturan kebijakan sebagai peraturan bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum.⁴⁸

Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang dimuat dalam ketentuan peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.

Penegasan bahwa peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sangat penting. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan membuat peraturan kebijakan. Telah disebutkan bahwa peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan

⁴⁸ Bagir Manan, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2008, hal.14.

ketiadaan wewenang administrasi negara bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan (baik secara umum tidak berwenang atau tidak untuk obyek bersangkutan tidak berwenang mengatur). Pengujian peraturan kebijakan lebih diarahkan kepada doelmatigheid dan karena itu ukurannya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dalam praktek peraturan kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk atau jenis, antara lain keputusan, intruksi, edaran, pengumuman dan lain-lain. Bahkan dapat dijumpai peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan.

Sejalan dengan perkembangan negara kesejahteraan yang memberi peluang lebih besar kepada administrasi negara untuk melaksanakan bertindak atas inisiatif sendiri maka makin nampak instrumen penyelenggara negara. Untuk menghindari peraturan kebijakan melampaui batas-batas kebebasan bertindak dan merusak tatanan hukum yang berlaku, sangat perlu untuk menemukan asas-asas yang dapat menjadi kendali bagi peraturan kebijakan. Asas-asas tersebut antara lain asas negara bersarkan hukum, asas perlindungan terhadap masyarakat dan asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang layak Di luar asas-asas tersebut peraturan kebijakan tidak lagi dalam kerangka *freies ermessen*, tetapi dapat menjadi tindakan yang sewenang-wenang.

3. Fungsi Administrasi dan Malfungsi Administrasi

Berkaitan dengan dengan pengertian/definisi administrasi sebagaimana yang tercantum dalam Kamus Besar bahasa Indonesia, administrasi merupakan usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan dan cara menyelenggarakan organisasi, sebagai usaha yang berkaitan

dengan penyelenggaraan kebijakan dan mencapai tujuan, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, dan kegiatan kantor dan tata usaha negara.

Dari pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi didalamnya mengandung fungsi merencanakan suatu tujuan, pelaksanaan dari suatu rencana dan sarana-sarana yang diperlukan dalam pencapaian tujuan. Fungsi menurut The Liang Gie, yang dikutip oleh penulis dari internet adalah sekelompok tugas pekerjaan meliputi sejumlah aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifat-sifatnya, pelaksanaannya atau karena merupakan suatu urutan atau secara praktis saling tergantung satu sama lain. Fungsi dalam hal ini dapat dimaknai sebagai sejumlah aktivitas/pekerjaan yang saling tergantung, dan apabila suatu aktivitas dilihat secara lengkap, didalamnya terkandung kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan pengawasan.

Fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia karangan suharso dan Ana Retnoningrum adalah sebagai jabatan, kerja suatu kegiatan/aktivitas yang saling berhubungan.⁴⁹ Administrasi dipandang sudut ilmu menurut Prajudi Admosudirdja⁵⁰ memiliki tiga arti yaitu,:

- a. Sebagai "aparatur" dari pada negara yang dikenal dan digerakkan oleh pemerintah (menurut Undang-undang Dasar, Pemerintah= Presiden) guna menyelenggarakan undang-undang, kebijakan-kebijakan, dan keputusan-keputusan pemerintah.
- b. sebagai fungsi atau "aktivitas" atau administrasi dalam arti dinamis atau fungsional. Administrasi sebagai fungsi hukum adalah penyelenggaraan dari pada undang-undang atau pelaksanaan daripada ketentuan-ketentuan undang-undang secara konkrit.
- c. Sebagai "proses tata kerja penyelenggaraan" atau administrasi sebagai suatu proses teknis

⁴⁹ Suharso dan Ana Retnoningrum, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, CV.Widya Karya, Semarang, cetke V, hal.143.

⁵⁰ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia, Jakarta, hal.18.

Administrasi (negara) pada masa kini jika dilihat dari apa yang dikerjakan (menjadi aktivitas) oleh aparatur pemerintah Indonesia, terdiri atas:

- a. Perencanaan (*planning*)
- b. Pengaturan (*regeling*).
- c. Tata Pemerintahan (*bestuur*).
- d. Kepolisian (*politie*).
- e. Penyelesaian perselisihan secara administratif (*administratieve rechtspleging*).
- f. Tata Usaha Negara.
- g. Pembangunan.
- h. Penyelenggaraan usaha-usaha negara.

Administrasi apabila dilihat hanya dari sudut hukum , maka ia hanya memiliki fungsi hukum yang terdiri:

- a. Pengaturan (penetapan peraturan-peraturan administratif, berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan sebagainya).
- b. Tata pemerintahan (penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap warga negara dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara dalam rangka menegakkan pemerintahan negara secara nyata, penggunaan kekuasaan ini semata-mata untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala fungsi, tugas dan kewajiban negara).
- c. Kepolisian (penegakan hukum secara langsung, yakni pengawasan dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan terhadap pelaksanaan hukum)
- d. Penyelesaian perselisihan (perkara/sengketa yang tidak dapat diselesaikan oleh pengadilan yustisi, yakni perkara-perkara administratif).

Dalam perkembangan negara kesejahteraan fungsi administrasi sangatlah luas, yaitu memberikan pelayanan kepada warga negara dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan negara tersebut, yaitu mensejahterakan warganya.

Fungsi administrasi sebagaimana disebutkan di atas mencakup kegiatan yang dimulai dari perencanaan hingga dalam tahap pelaksanaan, bahkan pengawasan dan evaluasi dari suatu aktivitas. Fungsi tersebut dalam prakteknya dapat mengalami kegagalan sejak kegiatan perencanaan, dan dapat pula gagal dalam pelaksanaannya. Dalam hal yang demikian ini maka administrasi tersebut dinamakan gagal fungsi/*malfungsi/disfungsi*, sehingga tujuan dari suatu kegiatan tidak tercapai.

Gagalnya fungsi administrasi dapat disebabkan oleh perencanaan yang kurang matang, tidak tersedianya tenaga yang trampil, kurangnya anggaran yang dibutuhkan atau dapat juga karena bencana alam.

4. Tinjauan Tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Permasalahan dalam pengangkatan anak sedemikian kompleks dan penuh dengan aturan hukum yang harus dipatuhi. Disamping itu adanya motivasi-motivasi lain dalam pengangkatan anak yang dikhawatirkan dapat membuat tujuan dari pengangkatan anak itu sendiri tidak tercapai. Untuk memastikan tujuan pengangkatan anak adalah untuk kebaikan dan masa depan anak angkat serta memberikan perlindungan dan kepastian hak anak angkat, perlu dibentuk tim yang memantau prosedur pengangkatan anak yang disebut Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak (Tim PIPA).

Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, tidak memberikan pengertian tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, sehingga perlu dicari pengertian tentang tim tersebut.

Menurut Suharso dan Ana Retnoningrum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh CV. Widya Karya, yang dimaksud tim adalah suatu kelompok yang memiliki fungsi dan tujuan yang sama, pertimbangan memiliki arti penilaian yang didasarkan pada berbagai sudut pandang, perijinan mengandung arti pengendali.

Menurut Lembaga Administrasi Negara perijinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁵¹ Perijinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, penentuan kuota dan ijin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau perbuatan.

Dari batasan-batasan tersebut dapat diambil pengertian Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak adalah sekelompok orang yang mempunyai fungsi pengendalian, bimbingan dan pengawasan dalam kegiatan pengangkatan anak.

Pengangkatan Anak menurut Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak adalah suatu perbuatan hukum yang mengalihkan seorang anak dari lingkungan kekuasaan orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas

⁵¹ Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II/Edisi Ketiga, PT Gunung Agung, Jakarta, hal.138.

perawatan, pendidikan dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkat.⁵²

Keanggotaan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam pengangkatan anak antar Warga Negara Indonesia terdiri dari Kepala Kantor Departemen Sosial setempat dibantu dengan sebuah tim yang keanggotaanya terdiri dari wakil-wakil:

- a. Pemerintah Daerah.
- b. Kepolisian.
- c. Kantor Wilayah kehakiman dan Hak Asasi manusia.
- d. Kantor Dinas Kesehatan.
- e. Kantor Dinas Agama.
- f. Organisasi sosial.

Bagi pengangkatan anak Warga Negara asing oleh Warga Negara Indonesia, tim tersebut terdiri dari Menteri Sosial/pejabat yang ditunjuk dengan sebuah tim yang keanggotaanya terdiri dari wakil-wakil:

- a. Kantor Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan rakyat.
- b. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
- c. Departemen Dalam Negeri.
- d. Departemen luar Negeri.
- e. Departemen Kesehatah.
- f. Kepolisian.
- g. Departemen Agama.
- h. Organisasi Sosial.

⁵² Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007, Pasal 1 angka 2.

Fungsi dari Tim tersebut dalam proses pengangkatan anak adalah memberikan pertimbangan perijinan atas permohonan pengangkatan anak dengan melakukan penelaahan dan penelitian agar keputusan yang diambil memiliki dasar yang kuat sebelum diajukan ke Pengadilan Negeri, serta melakukan pengawasan setelah permohonan pengangkatan anak dikabulkan. Pengawasan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengangkatan anak tersebut telah benar-benar dilaksanakan sesuai kehendak peraturan perundang-undangan, yaitu benar-benar untuk kepentingan terbaik bagi anak angkat, dan tidak ada lain selain kepentingan tersebut.

Kegiatan penelaahan dan penelitian tersebut dilakukan untuk mengetahui apakah syarat-syarat calon orang tua angkat maupun calon anak angkat telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang atau tidak. Hasil dari penelaahan dan penelitian ini dituangkan dalam bentuk Laporan Sosial yang nantinya akan disertakan ketika calon orang tua angkat mengajukan permohonan pengangkatan anak ke pengadilan.

Laporan sosial yang dibuat oleh Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak tersebut berisikan tentang:

a. Calon orang tua angkat:

1. identitas.
2. keadaan kesehatan jasmani, mental, dan lingkungan.
3. keadaan keluarga.
4. keadaan ekonomi keluarga.
5. hubungan sosial.
6. Alasan dan tujuan pengangkatan anak.
7. kesimpulan dan rekomendasi.

b. Calon anak angkat:

1. identitas.
2. Keadaan orang tua kandung/wali.
3. keadaan kesehatan fisik/psikologis.
4. riwayat sampai di lembaga sosial.
5. pertumbuhan dan perkembangan selama di lembaga sosial.

Setelah permohonan pengangkatan anak dikabulkan oleh pengailan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak masih dituntut menjalankan fungsinya yaitu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengangkatan anak. Tujuannya untuk menjamin pengangkatan anak tersebut benar-benar menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak angkat secara wajar baik rohani, jasmani maupun sosial.

Salah satu fungsi pemerintah di bidang perijinan dan pengendalian adalah fungsi pemberian ijin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan. Perijinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, laporan, sertifikasi, penentuan kuota dan ijin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh seseorang sebelum yang bersangkutan melakukan suatu tindakan atau kegiatan.

B. PENGANGKATAN ANAK DALAM HUKUM ADAT

1. Pengertian anak angkat dalam hukum adat.

Ambil anak, anak *kukut*, anak *pupon*, atau anak angkat dalam konteks hukum adat merupakan suatu perbuatan dalam lingkup kekeluargaan. Apabila seorang anak telah *dikukut*, *dipupon*, diangkat sebagai anak angkat,

maka dia akan didudukkan dan diterima dalam suatu posisi yang dipersamakan baik biologis maupun sosial yang sebelumnya tidak melekat pada anak tersebut. Ter Haar, sebagaimana dikutip oleh Bushar Muhammad, menyatakan:

“.....bahwa dengan jalan suatu perbuatan hukum, dapatlah orang mempeengaruhi pergaulan-pergaulan yang berlaku sebagai ikatan biologis, dan tertentu dalam kedudukan sosialnya, sebagai contoh dapat disebutkan : kawin ambil anak, atau *“inlijfhuwelijk”*. Kedudukan yang dimaksud membawa dua kemungkinan, yaitu: a. Sebagai anak, sebagai anggota keluarga melanjutkan keturunan, sebagai ahli waris (yuridis); b. Sebagai anggota masyarakat (sosial) dan menuruttata cara adat, perbuatan pengangkatan anak itu pasti dilakukan dengan terang dan tunai”⁵³.

Pendapat Ter Haar tersebut di atas secara jelas menyatakan bahwa seorang anak yang telah diangkat sebagai anak angkat, melahirkan hak-hak yuridis dan sosial baik dalam aspek hukum kewarisan, kewajiban nafkah dan perlindungan anak, perkawinan, dan sosial kemasyarakatan. Dalam hukum waris adat, anak angkat menerima hak-hak dan kewajiban sebagai ahli waris layaknya anak kandung baik materiil maupun immateriil. Benda materiil misalnya: rumah, sawah, kebun, sapi atau ternak lainnya dan benda-benda lain. Termasuk hak immateriil, misalnya: gelar adat, kedudukan adat, dan martabat keturunan. Dalam bidang sosial kemasyarakatan, anak angkat mempunyai hak-hak sosial seperti menghadiri upacara adat, cara berpakaian tertentu pada upacara-upacara tertentu, menempati tempat-tempat adat tertentu seperti dikursi paling depan, dan lain-lain.

2. Prinsip hukum adat dalam perbuatan hukum pengangkatan anak.

⁵³ Ter Haar, dalam Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat*, pradnya Paramita, Jakarta, 1981, hal.29.

Prinsip hukum adat dalam suatu perbuatan hukum adalah terang dan tunai.⁵⁴ Terang adalah suatu prinsip legalitas, yang berarti bahwa perbuatan hukum itu dilakukan dihadapan dan diumumkan di depan orang banyak, dengan resmi secara formal, dan telah dianggap semua orang mengetahuinya. Kata tunai, berarti berarti perbuatan itu akan selesai seketika ketika pada saat itu juga, tidak mungkin ditarik kembali.⁵⁵ Sebagaimana dikutip oleh Bushar Muhammad, Ter Haar menyatakan:

Pertama-tama harus dikemukakan mengambil anak dari luar lingkungan keluarga kedalam lingkungan suatu klan atau kerabat tertentu, maka akan dilepaskan dari lingkungan yang lama dengan serentak diberi imbalannya, penggantinya berupa benda magis. Setelah penggantian dan penukaran itu berlangsung, anak yang dipungut tersebut masuk ke dalam lingkungan kerabat yang mengambilnya sebagai anak, inilah anak mengambil anak sebagai suatu perbuatan tunai.⁵⁶

Surojo Wignjodipuro,⁵⁷ menyebutkan bahwa pengangkatan anak dalam hal ini harus terang, artinya wajib dilakukan dengan upacara adat serta dengan bantuan Kepala Adat. Kedudukan hukum anak yang diangkat demikian ini adalah sama dengan anak kandung dari pada suami istri yang mengangkatnya, sedangkan hubungan kekeluargaan dengan orang tua sendiri secara adat menjadi putus, seperti terjadi di daerah Gayo, Nias dan Lampung.

Bushar Muhammad menjelaskan, menurut tata cara adat, perbuatan pengangkatan anak pasti dilakukan dengan terang dan tunai.⁵⁸ Terang artinya perbuatan hukum pengangkatan anak harus dilakukan di hadapan dan diumumkan di depan orang banyak, dengan resmi formal, sehingga semua

⁵⁴ Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, hal.29.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Op.cit, Muderis Zaini, hal.46.

⁵⁸ Op.cit. Bushar Muhammad, hal.29.

orang di anggap telah mengetahui. Tuani berarti bahwa perbuatan pengangkatan anak itu akan selesai seketika itu juga pada saat terjadinya acara pengangkatan anak secara terang tersebut.

3. Akibat hukum dalam pengangkatan anak menurut hukum adat.

Dilihat dari aspek akibat hukum, pengangkatan anak menurut hukum adat tersebut, memiliki segi persamaan dengan hukum adopsi yang dikenal dalam hukum barat, yaitu masuknya anak angkat kedalam keluarga orang tua yang mengangkatnya dan terputuslah hubungan keluarga dengan keluarga atau orang kandung dari anak angkat. Perbedaannya dalam hukum adat disyaratkan adanya suatu imbalan sebagai pengganti kepada orang tua kandung anak angkat. Pengganti tersebut biasanya berupa benda-benda yang dikeramatkan atau dipandang memiliki kekuatan magis.

Dilihat dari segi motivasi pengangkatan anak, berbeda dengan motivasi pengangkatan anak yang terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan Anak yang menekankan bahwa perbuatan hukum pengangkatan anak harus didorong oleh motivasi semata-mata untuk kepentingan yang terbaik untuk anak yang akan diangkat. Dalam hukum adat, lebih ditekankan pada kekhawatiran (calon orang tua angkat) akan kepunahan, maka calon orang tua angkat (keluarga yang tidak mempunyai anak) mengambil dari lingkungan kekuasaan kekerabatannya yang dilakukan secara kekerabatan, maka anak yang diangkat itu kemudian menduduki seluruh kedudukan anak kandung ibu dan bapak yang mengangkatnya dan ia terlepas dari kekerabatan dari sanak asudaranya semula. Pengangkatan anak tersebut dilakukan dengan upacara-upacara dengan bantuan pemuka-

pemuka rakyat atau penghulu-penghulu yang dilakukan secara terang karena dihadiri dan disaksikan oleh undangan dan khlayak ramai.⁵⁹

Bushar Muhammad, membagi pengangkatan anak dalam dua macam, yaitu: Adopsi langsung (mengangkat anak), dan adopsi tidak langsung (melalui perkawinan).⁶⁰ *Nyentanayang* adalah salah satu bentuk adopsi langsung (mengangkat anak) di Bali, yaitu pengangkatan anak yang dilakukan dengan cara mengambil anak dari lingkungan klan besa, r dari kaum keluarga, bahkan akhir-akhir ini sering terjadi diluar lingkungan keluarga. Apabila Istri tua tidak mempunyai anak, dan istri selir mempunyai anak, maka anak-anak tersebut diajdikan sebagai anak angkat darai istri tua. Apabila tidak ada anak laki-laki yang dapat diambil anak, dapat juga anak perempuan dipungut menjadi sentana, yang diangkat menjadi fungsi rangkap, yaitu pertama dipisahkan dari kerabatnya sendiri dan dilepas dari ibu kandungnya sendiri dengan jalan dengan pembayaran adat, kemudian ia baru dihubungkan dengan kerabat yang mengangkat (*diperas*).⁶¹ Suami yang mengambil anak bertindak dengan persetujuan kerabatnya, lalu diumumkan dalam desa dan dari pihak kepala adat dikeluarkan ijin berupa akta yang disebut *Surat Peras*. Alasan pengangkatan semacam ini, didasarkan karena kekhawatiran akan kepunahan, malahan sesudah meninggalnya suami, istripun dapat mengangkat anak yang dengan mengangkat atas nama suami sebagai wakilnya.

“Adopsi tidak langsung adalah apabila seseorang kawin, atau mengawinkan dan sesudah itu ia mengangkat seorang anak tirinya atau anak mantunya sebagai anak sendiri yang akan melanjutkan keturunan, kadang-kadang sebagai ahli waris sepenuhnya”.⁶²

⁵⁹ Ibid, Bushar Muhammad, hal.30.

⁶⁰ Ibid, Bushar Muhammad, hal.30.

⁶¹ Ibid, Bushar Muhammad, hal.30.

⁶² Ibid, Bushar muhammad, hal.33.

4. Orang yang diperbolehkan mengangkat anak dalam hukum adat.

Dalam hukum adat tidak ada ketentuan yang tegas tentang siapa saja yang boleh melakukan pengangkatan anak dan batas usianya. Keputusan batas usia seorang yang boleh diangkat dan yang tidak patut diangkat, anatar daerah yang satu dengan yang lainnya berbeda. Di Banjarmasin, perbedaan usia antara anak angkat dengan orang tua angkat dipandang patut jika ada selisish 15 (lima belas) tahun.⁶³

Pengangkatan anak secara adat dipandang telah terjadi, yurisprudensi Mahkamah Agung menyatakan bahwa, menurut hukum adat di daerah Jawa Barat, seseorang dianggap sebagai anak angkat bila telah diurus, dihitan, disekolahkan, dikawinkan, oleh orang tua angkatnya.⁶⁴

5. Anak yang dapat diangkat menjadi anak angkat dalam hukum adat.

Berkenaan dengan siapa saja yang dapat diangkat menjadi anak angkat, umumnya dlam masyarakat Hukum Adat Indonesia tidak membedakan apakah anak laki-laki atau perempuan , kecuali di beberapa daerah kecamatan Luuwidamar, Kupang, Alor, dan Lampung Peminggiran Kecamatan Kedondong di sini anak perempuan tidak dapat dijadikan anak angkat, oleh karena masyarakatnya menganut sistem garis keturunan laki-laki, Dalam hal usia, di Kematan Garut yang dijadikan anak angkat adalah dibawah umur 15 (lima belas) tahun dan dapat pula di atas 15 (lima belas) tahun, asalkan belum kawin. Di daerah Parindu Kalimantan Barat, seorang

⁶³ Muderis Zaini, *Adopsi Suatu Tinjauan dari Tiga Sistem Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hal.42.

⁶⁴ Mahkamah Agung, *Yuriprudensi* Nomor: 1074 K/Pdt./1995, tanggal 18 Maret 1996.

anak mulai dapat diangkat sebagai anak angkat biasanya setelah anak lepas dari susuan ibunya.⁶⁵

Di Sambas Kalimantan Barat tidak menentukan batas usia , melainkan faktor kepantasan yang harus diperhatikan, yaitu umur anak yang akan diangkat dan orang tua yang mengangkat harus mempunyai perbedaan yang sesuai sebagai anak dan orang tuanya sendiri. Lain halnya dengan lingkungan masyarakat Melayu di daerah Pontianak, biasanya yang dijadikan anak angkat adalah anak yang baru berumur 40 (empat puluh) hari dan paling tua 5 (lima) tahun.

Beberapa daerah di Irian Barat ada juga anak yang sudah dewasa atau besar yang dijadikan anak angkat karena ia berjasa. Di salah satu daerah di Kabupaten Aceh Tengah terdapat juga orang dewasa, bahkan sudah kawin diambil sebagai anak angkat, asal umurnya tidak lebih dari 20 (dua puluh) tahun dan lebih muda dari orang tua yang mengangkatnya.⁶⁶

Umumnya di Jawa, sulawesi dan beberapa daerah lainnya, keponakan sering diangkat menjadi anak angkat, Pengangkatan anak dari kalangan keponakan itu sesungguhnya merupakan pergeseran hubungan kekeluargaan (dalam pengertian yang luas) dalam lingkungan keluarga. Lazimnya mengangkat keponakan ini tanpa disertai dengan pembayaran uang atau penyerahan sesuatu barang kepada orang tua kandungnya. Bahkan pada masyarakat Banjar (Kalimantan selatan) pengangkatan anak semacam ini sering terjadi tanpa suatu acara apapun.

6. Kedudukan anak angkat dalam hukum adat.

⁶⁵ *Opcit.* Muderis Zaini. Hal.44.

⁶⁶ *Ibit*, hal.44

R. Supomo, menjelaskan perihal kedudukan dan akibat hukum pengangkatan anak yang dilakukan menurut hukum adat, terutama yang terjadi di beberapa daerah di Pulau Jawa dan Sunda, bahwa:

Kedudukan anak angkat adalah berbeda dari pada kedudukan anak angkat yang dilakukan di daerah-daerah, di mana sistem keluarga berdasarkan keturunan dari pihak lelaki, seperti di Bali misalnya, dimana perbuatan pengangkatan anak adalah perbuatan hukum yang melepaskan anak angkat dari pertalian keluarganya dengan orang tuanya sendiri dengan memasukkan anak angkat tersebut kedalam keluarga angkat bapak angkatnya, sehingga anak itu berkedudukan sebagai anak kandung untuk meneruskan keturunan bapak angkatnya.⁶⁷

Status anak angkat dalam hukum adat masyarakat Bali seperti tersebut, hampir sama dengan pengertian anak angkat dalam hukum Barat yang juga memutuskan dan memasukkan anak angkat dalam keluarga orang tua angkatnya sebagai anak kandung yang diberi hak-hak yang sama dengan status anak sah atau anak kandung.

Berbeda dengan kedudukan dan status anak angkat dalam sistem hukum adat Jawa. Di Jawa, pengangkatan anak tidak memutuskan hubungan pertalian darah dengan orang tua kandung anak angkat. Anak angkat di dudukkan sebagai anak kandung untuk meneruskan keturunan bapak angkatnya, dan sama sekali tidak meneruskan hak-haknya dengan orang tua kandungnya, sehingga hukum adat Jawa memberikan pepatah bagi anak angkat dal hak waris di kemudian hari dengan istilah "Anak angkat memperoleh warisan dari dua sumber air minum". Maksudnya anak angkat tetap memperoleh harta warisan dari orang tua landung, dan juga dari harta warisan orang tua angkatnya.⁶⁸

⁶⁷ R. Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, Pustaka Rakyat, Jakarta, 1976, hal.118.

⁶⁸ *Ibit*, R. Soepomo, hal.118.

Hak kewarisan anak angkat baik terhadap orang tua angkat maupun terhadap orang tua kandungnya, terdapat beberapa perbedaan antara adat yang satu dengan lainnya. Di daerah Lampung Utara, adat menyatakan dengan tegas bahwa anak angkat tidak memperoleh harta warisan dari orang tua kandungnya. Secara akontrario dapat dipahami bahwa logika adat masyarakat lampung Utara memandang bahwa anak angkat harus menerima warisan dari orang tua angkatnya. Berbeda dengan daerah Gresik yang hukum adatnya menyatakan bahwa anak angkat memperoleh hak warisan dari orang tua angkatnya dan hak warisan dari orang tua kandungnya sendiri.⁶⁹

Ketentuan yang sama dengan yang terjadi di masyarakat adat Gresik adalah masyarakat di Kecamatan Sungaraja Kabupaten Garut bahwa anak angkat (*anak kukut*) memiliki kedudukan yang sama dengan anak kandung orang tua angkatnya dan berhak mewarisi harta peninggalan oprang tua angkatnya, di samping berhak pula mewarisi harta peninggalan orang tua kandungnya. Secara umum anak angkat bukanlah ahli waris dari orang tua angkatnya, anak angkat tetap sebagai ahli waris dari orang tua kandungnya sendiri. Anak angkat memperoleh harta warisan dari peninggalan orang tua angkatnya melalui hibah atau peberian atau wasiat (sebelum orang tua angkatnya meninggal dunia).

Secara kebiasaan masyarakat yang mengakui adanya hukum adat anak angkat, bagi mereka adalah suatu hal yang termasuk tidak etis dan akan mendapatkan celaan dari masyarakat apabila anak angkat yang telah diketahui masyarakat tersebut kemudian dibatalkan oleh anak atau keluarga

⁶⁹ *Opct*, Muderis Zaini, hal.50.

orang tua angkat. Kecuali anak angkat tersebut nyata-nyata telah melakukan suatu perbuatan penghinaan, pembunuhan, percobaan pembunuhan terhadap orang tua angkatnya.

C. PENGANGKATAN ANAK DALAM *STAATSBLAD* NOMOR 129 TAHUN 1917.

Pengangkatan anak merupakan suatu kebutuhan masyarakat dan menjadi bagian dari sistem hukum keluarga, karena menyangkut kepentingan orang-perorang dalam keluarga. Lembaga pengangkatan anak yang telah menjadi bagian budaya masyarakat, akan mengikuti perkembangan masyarakat itu sendiri. Fakta menunjukkan bahwa lembaga pengangkatan anak merupakan bagian dari hukum yang hidup dalam masyarakat, maka pemerintah Hindia Belanda berusaha membuat suatu aturan yang tersendiri tentang pengangkatan anak ini, yaitu dengan dikeluarkannya *Staatsblad* Nomor: 129 Tahun 1917, yang mengatur tentang pengangkatan anak. Khusus ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 15 mengatur pengangkatan anak bagi golongan masyarakat Tionghoa. Sejak itulah *Staatblad* 1917 Nomor:129 menjadi ketentuan hukum tertulis yang mengatur pengangkatan anak bagi kalangan masyarakat Tionghoa, dan tidak berlaku bagi masyarakat Indonesia Asli. Bagi masyarakat Indonesia asli berlaku hukum adat termasuk di dalamnya adalah ketentuan hukum Islam.⁷⁰

1. Orang yang diperbolehkan mengangkat anak menurut *Staatsblad* Nomor: 129 Tahun 1917.

⁷⁰ *Op cit*, Ahmad Kamil dan HM. Fauzan, hal.23.

Pasal 5 *Staatsblad* Nomor: 129 Tahun 1917 mengtur tentang siapa saja yang diperbolehkan mengangkat anak adalah sebagai berikut:

- Seorang laki-laki beristri atau telah pernah beristri yang tidak mempunyai keturunan laki-laki, baik keturunan karena kelahiran maupun keturunan karena pengangkatan anak, maka bolehlah ia mengangkat seorang anak laki-laki sebagai anaknya. Ketentuan ini hendak menyatakan bahwa pengangkatan anak hanya boleh dilakukan terhadap anak laki-laki, sedang pengangkatan anak terhadap anak perempuan adalah tidak sah.
Pada Ketentuan Pasal 5 ayat (2) *Staatsblad* 1917 Nomor: 129 disebutkan, pengangkatan anak yang demikian harus dilakukan oleh seorang laki-laki tersebut bersama-sama dengan istrinya atau jika dilakukan setelah perkawinannya dibubarkan oleh dia sendiri.
- Ketentuan Pasal 5 ayat (3) *Staatsblad* 1917 Nomor: 129 menyatakan, apabila kepada seorang perempuan janda yang tidak kawin lagi, oleh suaminya yang telah meninggal dunia, tidak ditinggalkan seorang keturunan sebagaimana termasuk ayat kesatu pasal ini, maka bolehlah ia mengangkat seorang laki-laki sebagai anak angkatnya. Sementara itu jika suami yang telah meninggal dunia, dengan surat wasiat telah menyatakan tak menghendaki pengangkatan anak oleh istrinya, maka pengangkatan itu tidak boleh dilakukannya.

Dari ketentuan tersebut, maka yang boleh mengangkat anak adalah sepasang suami istri yang tidak memiliki anak-anak laki-laki. Seorang janda yang tidak mempunyai anak laki-laki ataupun seorang janda yang tidak mempunyai anak laki-laki, dengan catatan bahwa janda yang bersangkutan tidak ditinggalkan berupa amanah, yaitu berupa surat wasiat dari suaminya yang menyatakan tidak menghendaki pengangkatan anak. Dalam hal ini tidak diatur secara konkrit mengenai batasan usia dan apabila orang yang belum kawin melakukan perbuatan pengangkatan anak.

2. Orang yang boleh diangkat menjadi anak angkat.

Dalam ketentuan Pasal 6 dan 7 *Staatsblad* 1917 Nomor: 129 mengatur tentang siapa saja yang dapat diangkat menjadi anak angkat. Pasal 6 menyebutkan:

- Orang yang bokeh diangkat hanyalah orang-orang Tionghoa laki-laki yang tidak beristri dan tidak beranak, serta yang tidak telah diangkat oleh orang lain.
- Pasal 7, ayat (1) menyebutkan, orang yang diangkat harus paling sedikit harus berumur 18 (delapan belas) tahun lebih muda dari pada suami dan paling sedikitnya pula 15 (lima belas) tahun lebih muda dari pada istri atau si janda yang mengangkatnya.
- Pasal 7 ayat (2) mengemukakan, bahwa apabila yang diangkat itu seorang keluarga sedarah, baik yang sah maupun keluarga yang luar kawin, maka keluarga tadi karena angkatannya terhadap moyang kedua belah pihak bersama, harus memperoleh derajat keturunan yang sama pula dengan derajat keturunannya, selama ia diangkat.

Dari ketentuan tersebut, batasan usia hanya disebutkan selisih antara orang yang mengangkat dengan anak yang diangkat, sedangkan orang yang dapat diangkat hanyalah mereka yang berbangsa Tionghoa laki-laki yang tidak beristri, apalagi beranak. Disyaratkan juga tidak boleh diangkat oleh orang lain. Jadi untuk orang-orang perempuan tidak boleh diangkat.

Tidak ada batasan, apakah yang diangkat itu harus anak dari keluarga dekat atau diluar keluarga atau juga orang asing. Ditekankan bahwa manakala yang diangkat adalah orang dari keluarga sedarah, baik keluarga yang sah maupun keluarga luar kawin, maka keluarga tadi karena angkatannya pada moyang kedua belah pihak bersama haruslah memperoleh derajat keturunan yang sama pula dengan derajat keturunannya, karena kelahiran sebelum ia diangkat.

Perihal aspek motivasi dari calon orang tua angkat yang memihak kepada masa depan anak tidak dikemukakan secara konkret dalam *Staatsblad* 1917 Nomor: 129 ini. Sekedar sebagai pedoman, bahwa yang

boleh diangkat hanyalah anak laki-laki, sedangkan untuk anak perempuan dengan tegas Pasal 15 ayat (2) mengemukakan: “Pengangkatan terhadap anak-anak perempuan dan pengangkatan dengan cara lain daripada cara membuat akta autentik adalah batal karena hukum”.

Ketentuan ini sebenarnya berangkat dari suatu sistem kepercayaan adat Tionghoa, bahwa anak laki-laki itu dianggap oleh masyarakat Tionghoa untuk melanjutkan keturunan mereka dikemudian hari.⁷¹ Di samping itu yang terpenting, bahwa anak laki-laki lah yang dapat memelihara abu leluhur orang tuanya. Kebanyakan masyarakat Tionghoa tidak mau anak laki-lakinya diangkat orang lain, kecuali apabila keluarga ini merasa tidak mampu lagi memberikan nafkah untuk mencukupi kebutuhan anak-anaknya.

Selain motivasi di atas, juga dilatarbelakangi oleh suatu kepercayaan bahwa dengan mengangkat anak ini, di kemudian hari akan mendapat anak kandung sendiri. Jadi sebagai pancingan untuk bisa mendapatkan anak kandung sendiri.⁷²

3. Syarat dan tata cara pengangkatan anak menurut *Staatsblad* Nomor 129 Tahun 1917.

Tata cara pengangkatan anak, diatur Pasal 8 sampai 10 *Staatsblad* 1917 Nomor: 129, di mana pada Pasal 8 menyebutkan syarat-syarat untuk pengangkatan anak, yaitu:

- Perstujuan orang yang diangkat.
- Jika anak yang diangkat itu adalah anak sah dari orang tuanya, maka diperlukan ijin orang tua itu, jika bapaknya sudah meninggal

⁷¹ *Ibit.* Ahmad Kamil dan HM. Fauzan, hal.25.

⁷² *Opcit.* Muderis Zaini, hal.27.

dan ibunya sudah kawin lagi, maka harus ada persetujuan dari walinya dan dari balai harta peninggalan selaku penguasa wali

- Jika anak yang akan diangkat itu adalah lahir di luar perkawinan, maka diperlukan ijin dari orang tuanya yang mengakui sebagai anaknya, manakala anak itu sama sekali tidak diakui sebagai anak, sehingga harus ada persetujuan dari walinya serta dari balai harta peninggalan.
- Jika anak yang akan diangkat itu sudah berusia 19 (sembilan belas) tahun, diperlukan pula persetujuan dari anak itu sendiri.
- Manakala yang akan mengangkat anak itu seorang perempuan janda, harus ada persetujuan dari saudara laki-laki dan ayah dan ayah dari almarhum suaminya, atau tidak ada saudara laki-laki atau ayah yang masih hidup, atau jika mereka tidak menetap di Indonesia, maka harus ada persetujuan dari anggota laki-laki dari keluarga almarhum suaminya dalam garis laki-laki sampai derajat keempat.
- Menurut Pasal 10 *Staatsblad* 1917 Nomor: 129, pengangkatan anak ini harus dilakukan dengan akta notaris.

-

4. Akibat hukum pengangkatan anak menurut *Staatsblad* Nomor 129 Tahun 1917.

Masalah akibat hukum dari pengangkatan anak, diatur dalam Pasal 11, 12, 13 dan 14 *Staatsblad* 1917 Nomor: 129, berikut uraian pokok-pokok dari beberapa pasal tersebut:

- Pasal 11 menyatakan bahwa pengangkatan anak mempunyai akibat hukum bahwa orang yang diangkat, jika ia mempunyai keturunan lain, berganti menjadi nama keturunan orang yang mengangkatnya sebagai ganti dari nama keturunan dari orang yang diangkat itu. Pasal ini secara jelas menjelaskan bahwa anak yang diangkat secara serta merta menjadi anak kandung orang tua yang mengangkatnya. Nama orang tuanya berganti dengan nama orang tua angkatnya atau ibu angkatnya, dan secara otomatis terputus hubungan nasab dengan orang tua kandung, kecuali:
 - a. mengenai larangan kawin yang erdasar pada tali kekeuargaan.
 - b. mengenai peraturan Hukum Perdata yang berdasar pada tali kekeluargaan.
 - c. mengenai perhitungan biaya perkara di muka hakim dan penyanderaan.
 - d. mengenai pembuktian dengan seorang saksi.
 - e. mengenai bertindak sebagai saksi.
- Apabila orang tua angkatnya seorang laki-laki yang telah kawin, maka anak angkat secara serta merta dianggap sebagai anak yang dianggap dilahirkan dari perkawinan mereka.
- Apabila ayah angkatnya seorang suami yang telah kawin dan perkawinannya telah putus, maka anak angkat harus dianggap sebagai anak yang lahir dari mereka yang disebabkan putus karena kematian.
- Apabila seorang janda mengangkat seorang anak, maka ia dianggap dilahirkan dari perkawinannya dengan suami yang telah meninggal

dunia, dengan ketentuan, bahwa ia dapat dimasukkan sebagai ahli waris dalam harta peninggalan orang yang telah meninggal dunia, sepanjang tidak ada surat wasiat.

Akibat hukum dari terputusnya hubungan nasab anak angkat dengan orang tua kandungnya, dan masuk menjadi keluarga orang tua angkatnya, anak angkat disejajarkan kedudukan hukumnya dengan anak kandung orang tua angkatnya. Akibatnya anak angkat harus memperoleh hak-haknya sebagaimana hak-hak yang diperoleh anak kandung orang tua angkat, maka anak angkat memiliki hak waris seperti hak waris anak kandung secara penuh yang dapat menutup hak waris saudara kandung dan juga orang tua kandung orang tua angkat.

Staatsblad 1917 Nomor: 129 tidak mengatur hak-hak yang kemungkinan dapat diperoleh orang tua angkat terhadap anak angkatnya, misalnya nafkah apabila orang tua angkat dikemudian hari kurang mampu, sedangkan anak angkatnya mampu, hak waris jika anak angkatnya meninggal lebih dahulu. Berdasarkan teori hukum, hak-hak yang diperoleh anak angkat dari orang tua angkatnya akibat pengangkatan anak, berdasarkan tafsir *acountrario* orang tua angkat dapat memperoleh hak-hak dari anak angkatnya sebagaimana hak-hak yang diperoleh anak angkat dari orang tua angkatnya.

Balai Harta Peninggalan berdasarkan ketentuan Pasal 13 *Staatsblad* 1917 Nomor: 129 mewajibkan, apabila ada seorang janda yang mengangkat anak, maka harus mengambil tindakan-tindakan yang perlu, guna mengurus dan menyelamatkan barang-barang kekayaan dari anak yang diangkat itu.

D. PENGANGKATAN ANAK DALAM HUKUM ISLAM

1. Pengertian pengangkatan anak dalam Islam.

Istilah pengangkatan anak yang berkembang di Indonesia sebagai terjemahan dari bahasa Inggris “*adoption*”, mengangkat seorang anak, yang berarti mengangkat anak orang lain untuk dijadikan sebagai anak sendiri dan mempunyai hak yang sama dengan anak kandung.⁷³ Pada saat Islam disampaikan oleh Nabi Muhammad Saw. Pengangkatan anak telah menjadi tradisi dikalangan masyarakat Arab yang dikenal dengan istilah *tabanni* yang berarti “mengambil anak angkat.”⁷⁴

Pengangkatan anak (*adopsi, tabanni*), yaitu suatu pengangkatan anak orang lain menjadi anak sendiri.⁷⁵ Anak yang diadopsi disebut anak angkat, peristiwa hukumnya disebut pengangkatan anak, istilah yang terakhir inilah yang dalam pengertian sehari-hari digunakan untuk mewakili istilah adopsi.

Mahmud Syaltut, mengemukakan setidaknya ada dua pengertian “pengangkatan anak”. *Pertama*, mengambil anak orang lain untuk diasuh dan dididik penuh perhatian dan kasih sayang, tanpa diberikan status “anak kandung” kepadanya, tetapi ia diperlakukan oleh orang tua angkatnya sebagai anak sendiri. *Kedua* mengambil anak orang lain sebagai anak sendiri dan ia diberi status sebagai “anak kandung”, sehingga ia berhak memakai nama keturunan (*nasab*) orang tua angkatnya dan saling mewarisi harta peninggalan, serta hak-hak lain sebagai akibat hukum antara anak angkat dan orang tua angkatnya itu.⁷⁶

⁷³ Ibrahim Anis, JCT, *kamus Hukum*, AksaraBaru, Jakarta, 1987, hal.4.

⁷⁴ Ibrahim dan Abdul Halim Muntashir, *al-mu'jam Al-wasith*, 1972, hal.72.

⁷⁵ Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, hal.7.

⁷⁶ A.Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, PT.Ikhtia baru van Hoeve, Jakarta, jili I, hal.29-30.

Perbuatan hukum pengangkatan anak seperti itu, dapat diterima sebagai bagian dari bentuk amal saleh yang sangat dianjurkan dalam Islam, maka bentuk pengangkatan anak dalam pengertian yang pertama sebagai didefinisikan oleh Mahmud Syaltut tersebut tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Faturrahman memberikan komentar terhadap bentuk pengangkatan anak yang pertama sebagaimana diutarakan Mahmud syaltut tersbut, sebagai berikut:

“Pengangkatan anak dalam pengertian ta’awun, dengan menanggung nafkah anak sehari-hari, memelihara dengan baik, memberikan pakaian, pelayanan kesehatan, demi masa depan anak lebih baik, justru merupakan amal yang baik yang dilakukan oleh sebagian orang yang mampu menggantikan baik hati yang tidak tidak dianugerahi anak oleh Allah Swt. Mereka mematrikan perbuatan pengangkatan anak sebagai sarana untuk mendekatkan diri kepada Allah Swt. Dengan mendidik, memelihara anak-anak dari kalangan fakir miskin yang terabaikan hak-haknya sebagai anak karena kefakiran dan kemiskinan orang tuanya. Tidak diragukan lagi, bahwa usaha-usaha semacam itu merupakan suatu amal yang disukai dan dipuji oleh Islam”.⁷⁷

Definisi kedua sebagaimana diutarakan Mahmud Syaltut tersebut menggambarkan pengangkatan anak sebagaimana terjadi pada jaman jahiliyah, dan/atau pengangkatan anak yang dikenal oleh masyarakat Tionghoa yang mempersamakan status anak angkat sebagai anak kandung dan memutuskan hubungan darah dengan orang tua kandungnya, serta masuk klan keluarga orang tua angkat dengan memakai nama orang tua angkatnya.

2. Hukum pengangkatan anak dalam Islam.

Para ulama fikih sepakat menyatakan bahwa Hukum Islam tidak mengakui lembaga pengangkatan anak yang mempunyai akibat hukum

⁷⁷ Faturrahman, *Ilmu Waris*, Al-ma’arif, Bandung, 1984, hal.22.

seperti yang pernah dipraktekkan masyarakat jahiliyah, dalam arti terlepasnya anak angkat dari hukum kekerabatan orang tua kandungnya dan masuk kedalam hukum kekerabatan orang tua angkatnya. Hukum Islam hanya mengakui, bahkan menganjurkan, pengangkatan anak dalam arti pemungutan dan pemeliharaan anak, sehingga status kekerabatannya tetap berada di luar lingkungan orang tua angkatnya dan dengan sendirinya tidak mempunyai akibat hukum apa-apa. Anak angkat tetap anak dan kerabat orang tua kandungnya, berikut dengan segala akibat hukumnya.

Larangan pengangkatan anak dalam arti benar-benar diajarkan anak kandung berdasarkan firman Allah Swt, dalam surat *Al-Ahzab* (33) ayat 4-5, yang artinya:

“... Dia tidak menjadikan anak-anak angkatmu sebagai anak kandungmu (sendiri), yang demikian itu hanyalah perkataanmu di mulutmu saja. Dan Allah mengatakan yang sebenarnya dan Dia menunjukkan jalan (yang benar). Panggillah mereka (anak-anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak-bapak mereka; itulah yang lebih adil disisi Allah, dan jika kamu tidak mengetahui bapak-bapak mereka, maka (panggillah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maulamu..”.⁷⁸

Para ahli fikih sepakat menyatakan bahwa Hukum Islam melarang praktek pengangkatan anak yang mempunyai implikasi-implikasi yuridis seperti pengangkatan anak seperti yang dikenal oleh Hukum Barat/hukum sekuler dan praktek masyarakat jahiliyah, dalam pengertian pengangkatan anak yang menjadikan anak angkat menjadi anak kandung, anak angkat terputus hubungannya dengan orang tua kandung.

Hukum Islam menggariskan bahwa hubungan hukum antara orang tua angkat dengan anak angkat terbatas sebagai hubungan antara orang tua

⁷⁸ Alqur'an, Surat Al-ah-zab ayat 4-5.

asuh yang diperluas dan sama sekali sama sekali tidak menciptakan maupun memutuskan hubungan *nasab*.⁷⁹ Akibat yuridis dari pengangkatan anak dalam Islam adalah terciptanya hubungan kasih sayang dan hubungan tanggung jawab sesama manusia. Konsekwensi lainnya adalah antara orang tua angkat dengan anak angkat harus menjaga *mahram*, dan karena tidak ada hubungan *nasab*, maka keduanya dapat melangsungkan perkawinan.

3. Akibat hukum pengangkatan anak yang dilarang dalam Islam.

Akibat yang ditimbulkan dari pengangkatan anak yang dilarang dalam Islam dan harus dihindari, antara lain:

- Untuk menghindari terganggunya hubungan keluarga berikut hak-haknya. Pengangkatan anak berarti kedua belah pihak (anak angkat dan orang tua angkat) telah membentuk keluarga baru yang mungkin akan mengganggu hak dan kewajiban keluarga yang telah ditetapkan oleh Islam.
- Untuk menghindari kesalahpahaman antara yang halal dan yang haram. Misalnya anak angkat ke dalam satu keluarga tertentu, dan dijadikan sebagai anak kandung, maka ia menjadi *mahram*, dalam ia tidak boleh menikah dengan orang yang sebenarnya boleh dinikahinya.
- Masuknya anak angkat ke dalam keluarga orang tua angkatnya bisa menimbulkan permusuhan antara satu keturunan dalam keluarga itu. Seharusnya anak angkat tidak memperoleh warisan tetapi

⁷⁹ Opcit, Ahmad Kamil dan HM. Fauzan, hal.113.

dijadikan ahli waris, sehingga menutup bagian yang seharusnya dibagikan kepada ahli waris yang berhak menerimanya.

- Pengangkatan anak apabila diperbolehkan oleh Islam, maka akan membuka peluang bagi orang mengangkat anak yang berbeda agama dengannya. Akibat hukum lain pun akan muncul, seperti larangan agama untuk saling mewarisi jika salah satu pihak beragama Islam dan pihak lain tidak Islam. Bisa juga terjadi perpindahan agama atau pemaksaan agama tertentu secara tidak langsung kepada anak angkat, hal ini sangat dilarang oleh Alqur'an.⁸⁰ Para ulama sepakat bahwa pengangkatan anak hanya dibolehkan dalam rangka saling tolong-menolong dan atas dasar rasa kemanusiaan, bukan pengangkatan anak yang dilarang oleh Islam.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa ada dua bentuk pengangkatan anak yang dipahami dalam perspektif Hukum Islam, yaitu: *pertama* bentuk pengangkatan anak yang dilarang sebagaimana pengangkatan anak yang dipraktekkan oleh masyarakat jahiliyah dan hukum perdata sekuler, yang menjadikan anak angkat sebagai anak kandung dengan segala hak-haknya sebagai anak kandung, dan memutuskan hubungan hukum dengan orang tua kandungnya, *kedua*, adalah pengangkatan anak yang dianjurkan, yaitu pengangkatan anak yang didorong oleh motivasi kepada Allah Swt. dengan menanggung nafkah sehari-hari, biaya pendidikan, pemeliharaan, dan lain-lain tanpa harus memutuskan hubungan hukum dengan orang tua kandungnya.

⁸⁰ Alqur'an Surat Al-Baqoroh, ayat 256.

E. PENGANGKATAN ANAK SEBAGAI SARANA PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK

Dalam prakteknya, pengangkatan anak di kalangan masyarakat Indonesia mempunyai beberapa tujuan dan/atau motivasinya. Tujuannya antara lain adalah untuk meneruskan keturunan, apabila dalam suatu perkawinan tidak memperoleh keturunan.⁸¹ Motivasi ini sangat kuat terhadap pasangan suami istri yang telah divonis tidak mungkin melahirkan anak, padahal mereka sangat mendambakan kehadiran anak dalam pelukannya di tengah-tengah keluarga.

Undang-undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak , Pasal 29 ayat 2 secara tegas menyatakan bahwa tujuan pengangkatan anak, motivasi pengangkatan anak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak dan dilakukan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku. Ketentuan ini sangat memberikan jaminan perlindungan bagi anak yang sifatnya memang sangat tergantung dari orang tuanya.

Praktek pengangkatan anak dengan motivasi komersial, perdagangan anak, sekedar untuk pancingan dan setelah memperoleh anak, kemudian anak angkat disia-siakan atau diterlantarkan, sangat bertentangan dengan hak-hak yang melekat pada anak, oleh Karena itu pengangkatan anak harus dilandasi oleh semangat yang kuat untuk memberikan pertolongan dan perlindungan sehingga masa depan anak angkat akan lebih baik dan lebih maslahat.

⁸¹ Undang-undang Nomor: 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 54.

Harus disadari bahwa sesuai ketentuan Pasal 30 ayat 3 Undang-Undang Nomor:23 Tahun 2002 tentang perlindungan Anak, pengangkatan anak yang sesuai dengan budaya dan akidah masyarakat Indonesia tidak memutuskan hubungan darah antara anak yang diangkat dengan orang tua kandungnya. Hal sensitif yang perlu disadari oleh orang tua angkat dan orang tua kandung adalah bahwa calon orang tua angkat dan orang tua kandung harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat. Hal ini penting diperhatikan oleh karena pengaruh agama orang tua angkat terhadap anak angkat hanya memiliki satu arus arah dari orang tua angkat terhadap anak angkatnya. Jika hal ini terjadi maka akan sangat melukai hati nurani serta akidah orang tua kandung anak angkat itu.⁸²

Pengangkatan anak juga mungkin terjadi dilakukan oleh warga negara asing terhadap anak Indonesia, hal ini memerlukan adanya ketentuan hukum yang jelas terhadap pengangkatan anak antarwarga negara. Pasal 39 angka 4 Undang-undang Nomor: 23 tahun 2002 menyatakan bahwa pengangkatan anak oleh warga negara asing hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir. Dalam hal asal usul anak yang akan diangkat tersebut tidak diketahui, misalnya anak tersebut dibuang oleh orang tuanya di tempat pembuangan sampah atau dipinggir jalan lalu ditemukan oleh seseorang, maka sesuai Pasal 39 ayat 5 Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002, agamanya akan disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat, yaitu agama penduduk di sekitar tempat pembuangan bayi tersebut.

Di atas telah diuraikan bahwa hubungan nasab anak angkat dengan orang tua kandungnya tidak putus oleh lembaga pengangkatan anak, dan

⁸² Fauzan, *Pengangkatan Anak Bagi Keluarga Muslim Wewenang Absolute Peradilan agama*, Majalah Mimbar Hukum, Jakarta, Edisi Desember 1999, No.X, hal.56.

orang tua kandung tetap memiliki hak untuk menjalankan hak dan kewajibannya sebagai orang tua kandung, oleh karena itu orang angkat wajib memberitahu kepada anak angkatnya mengenai asal usulnya dan orang tua kandungnya. Pemberitahuan asal usul dan orang tua kandungnya dengan memperhatikan kesiapan anak yang bersangkutan.

Pengangkatan anak merupakan wujud dari penyelenggaraan perlindungan terhadap anak angkat yang meliputi berbagai aspek kehidupan dengan mengacu kepada hak-hak asasi anak yang melekat padanya sejak anak itu dilahirkan, meliputi:

- a. Perlindungan terhadap agama.
- b. Perlindungan terhadap kesehatan.
- c. Perlindungan terhadap pendidikan.
- d. Perlindungan terhadap hak sosial.
- e. Perlindungan yang bersifat khusus/eksepsional.

Setiap anak berhak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya. Sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang akan dianut anak tersebut mengikuti agama orang tuanya. Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam memeluk agamanya, meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak.

Pemerintah wajib menyediakan fasilitas dan menyelenggarakan upaya kesehatan yang komprehensif bagi anak, agar setiap anak memperoleh derajat kesehatan yang optimal sejak dalam kandungan. Penyediaan fasilitas dan penyelenggaraan upaya kesehatan secara komprehensif tersebut harus didukung dengan partisipasi masyarakat. Upaya kesehatan yang komprehensif

tersebut, meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif; baik untuk pelayanan kesehatan dasar maupun rujukan.

Orang tua dan keluarga bertanggung jawab menjaga kesehatan anak dan merawat anak sejak dalam kandungan. Dalam hal orang tua dan keluarga yang tidak mampu melaksanakan tanggung jawab menjaga kesehatan dan merawat anak sejak dalam kandungan, maka pemerintah wajib memenuhinya. Kewajiban pemerintah tersebut, pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Negara, pemerintah, keluarga, orang tua wajib mengusahakan agar anak yang lahir terhindar dari penyakit yang mengancam kelangsungan hidup dan/atau menimbulkan kecacatan.

Negara, pemerintah, keluarga dan orang tua wajib melindungi anak dari upaya transplantasi organ tubuhnya untuk pihak lain. Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib melindungi anak dari perbuatan:

- a. Pengambilan organ tubuh anak dan/atau jaringan tubuh anak tanpa memperhatikan kesehatan anak.
- b. Jual beli organ dan/atau jaringan tubuh anak, dan
- c. Penelitian kesehatan yang menggunakan anak sebagai obyek penelitian tanpa seijin orang tua dan tidak mengutamakan kepentingan yang terbaik bagi anak.

Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 (sembilan) tahun untuk semua anak. Negara, pemerintah, keluarga dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan. Pendidikan untuk anak tersebut harus diarahkan kepada:

- a. Pengembangan sikap dan kemampuan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental, dan fisik sampai mencapai potensi yang optimal.
- b. Pengembangan penghormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi.
- c. Pengembangan rasa hormat terhadap orang tua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai-nilai nasional di mana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda-beda dari peradaban sendiri.
- d. Persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggung jawab.
- e. Pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan hidup.

Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa. Anak yang memiliki keunggulan diberi kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus.

Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga tidak mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil. Pertanggung jawaban pemerintah tersebut, termasuk pula mendorong masyarakat agar berperan aktif.

Anak di dalam dan dilingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah atau teman-temannya di dalam sekolah yang bersangkutan, atau lembaga pendidikan lainnya.

Dalam aspek sosial, pemerintah wajib menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di

luar lembaga. Penyelenggaraan pemeliharaan dapat dilakukan oleh lembaga masyarakat. Untuk menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat dapat bekerja sama dengan berbagai pihak yang terkait. Dalam hal penyelenggaraan pemeliharaan dan perawatan anak tersebut, pengawasannya dilakukan oleh menteri sosial.

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu agar anak dapat:

1. Berpartisipasi.
2. Bebas menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan hati nurani dan agamanya.
3. Bebas menerima informasi lisan atau tertulis sesuai tahapan usia dan perkembangan anak.
4. Bebas berserikat dan berkumpul.
5. Bebas beristirahat dan bermain, berekreasi, dan berkarya seni budaya.
6. Memperoleh sarana bermain yang memenuhi syarat kesehatan dan keselamatan.

Upaya-upaya tersebut dikembangkan dan disesuaikan dengan usia, tingkat kemampuan anak, dan lingkungannya agar tidak menghambat dan mengganggu perkembangan anak.

Di samping perlindungan yang bersifat umum, bagi anak dalam situasi dan kondisi darurat wajib memperoleh perlindungan khusus. Undang-Undang Perlindungan Anak telah memberikan ukuran bagi anak-anak yang perlu mendapat perlindungan khusus. Dalam hal ini pemerintah dan lembaga pemerintah lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan

perlindungan khusus kepada anak-anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang tereksplorasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi penyalahgunaan narkoba, anak yang menjadi korban penculikan, anak yang menjadi korban kekerasan baik fisik maupun mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah penelantaran.

Anak dalam situasi darurat terdiri atas:

1. Anak yang menjadi pengungsi.
2. Anak korban kerusuhan.
3. Anak korban bencana alam.
4. Anak dalam situasi konflik bersenjata.

Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi pengungsi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum humaniter. Perlindungan hukum bagi anak korban kerusuhan, korban bencana, dan korban dalam situasi konflik bersenjata dilaksanakan melalui:

1. Pemenuhan kebutuhan dasar yang terdiri atas pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, belajar dan berkreasi, jaminan keamanan, dan persamaan perlakuan.
2. Pemenuhan kebutuhan khusus bagi anak yang menyandang cacat dan anak yang mengalami gangguan psikososial.

Setiap orang dilarang merekrut atau memperlakui anak untuk kepentingan militer dan/atau lainnya dan membiarkan anak tanpa perlindungan jiwa. Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum meliputi anak yang berkonflik dengan hukum dan anak korban tindak

pidana merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum meliputi:

1. Perlakuan atas anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak.
2. Penyediaan tugas pendamping khusus anak sejak dini.
3. Penyediaan sarana dan prasarana khusus.
4. Penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan yang terbaik bagi anak.
5. Pemantauan dan pencatatan terus menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum.
6. Pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orang tua atau keluarga.
7. Perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.

Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban tindak pidana, dilaksanakan melalui:

1. Upaya rehabilitasi, terutama dalam hal menagalami guncangan mental.
2. Upaya perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.
3. Pemberian jaminan keselamatan bagi saksi korban dan saksi ahli, baik fisik, mental, maupun sosial.
4. pemberian aksesibilitas untuk mendapatkan informasi mengenai perkara.

Perlindungan khusus bagi anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, dilakukan melalui penyediaan prasarana dan sarana untuk dapat menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya

dan menggunakan bahasanya. Setiap orang dilarang menghalang-halangi anak dari kelompok minoritas dan terisolasi untuk menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya, serta menggunakan bahasanya sendiri tanpa mengabaikan akses pembangunan masyarakat dan budaya.

Perlindungan khusus bagi anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Perlindungan khusus bagi anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual tersebut dilakukan melalui:

1. Penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual.
2. Pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi.
3. Pelibatan bergai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap anak secara ekonomi dan/atau seksual.

Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksploitasi terhadap anak tersebut. Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktifnya, dan terlibat dalam produksi dan distribusinya, dilakukan melalui upaya pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat. Setiap orang dilarang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam penyalahgunaan, produksi dan distribusi narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya.

Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban penculikan, penjualan dan perdagangan anak, dilakukan melalui upaya pengawasan, perlindungan pencegahan, perawatan dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat. Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut melakukan penculikan, penjualan, atau perdagangan anak.

Perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan tersebut di atas meliputi kekerasan fisik, psikis, dan seksual dilakukan melalui upaya:

1. Penyebarluasan dan sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang melindungi anak korban tindak kekerasan.
2. Pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi.

Perlindungan khusus bagi anak yang menyandang cacat dilakukan dengan cara:

1. Perlakuan anak secara manusiawisesuai dengan martabat dan hak anak.
2. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan khusus.
3. Memperoleh perlakuan yang sama dengan anak lainnya untuk memperoleh integrasi sosial se penuh mungkin dan pengembangan individu.

Setiap orang dilarang memperlakukan anak dengan mengabaikan pandangan mereka secara diskriminatif, termasuk labelisasi dan penyetaraan dalam pendidikan bagi anak-anak yang menyandang cacat.

Perlindungan khusus bagi anak korban perlakuan salah dan penelantaran, dilakukan melalui pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat.

BAB III

PEMBAHASAN DAN ANALISA HASIL PENELITIAN

A. Proses Pengangkatan Anak di Pengadilan Negeri Kendal

1. Bentuk dan isi surat permohonan.

Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 2 Tahun 1979 tentang Pengangkatan Anak, syarat dan bentuk surat permohonan pengangkatan anak adalah sebagai berikut, dimana syarat tersebut akan diperiksa oleh Petugas Meja I bagian perdata, antara lain:

- a. Surat permohonan pengangkatan anak yang di tujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri Kendal yang telah ditandatangani prinsipal atau kuasanya.
- b. Surat permohonan tersebut dibubuhi materai secukupnya.
- c. Surat Kuasa Khusus, jika pemohon menggunakan kuasa hukum.
- d. Fotokopi kartu advokad kuasa hukum yang bersangkutan.
- e. Petugas Meja I yang menerima berkas, memeriksa kelengkapan syarat-syarat tersebut dengan menggunakan daftar periksa, dan meneruskan berkas yang telah diperiksa kepada Panitera Muda Perdata.

Menurut Suhardi,⁸³ selama ini persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh pemohon adalah rekomendasi dari Dinas Sosial yang berisi tentang pertimbangan perijinan pengangkatan anak. Dalam hal yang demikian Panitera muda ketika memeriksa berkas yang diserahkan oleh petugas Meja I akan memanggil pemohon

⁸³ Panitera Muda Perdata Pengadilan Negeri Kendal.

sebelum berkas permohonan tersebut dinyatakan secara administrasi dapat diterima dan minta kepada pemohon supaya dapat menunjukkan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga pemohon maupun orang tua kandung calon anak angkat. Tujuan dari pemeriksaan awal ini untuk mengetahui asal usul calon anak angkat dan untuk menghindarkan ditolaknya permohonan oleh Hakim. Kurangnya kejelasan asal usul calon anak angkat ini, disebabkan calon anak tersebut biasanya ditemukan dipinggir jalan atau anak yang dilahirkan dibidan dan ditinggal begitu saja oleh ibunya. Apabila pemohon tidak dapat menunjukkan atau tidak punya bukti asal usul calon anak angkat, Panitera Muda Perdata menyarankan kepada pemohon supaya surat perhomonanya dilengkapi dengan rekomendasi dari Dinas Sosial. Sebaliknya apabila asal usul calon anak angkat sudah jelas Panitera Muda Perdata menyatakan berkas lengkap.

- f. Panitera muda perdata memberikan taksiran biaya perkara yang dituangkan dalam Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM) rangkap 3 (tiga):
 - Lembar pertama untuk pemohon.
 - Lembar kedua untuk kasir.
 - Lembar ketiga dilampirkan dalam berkas perkara.
- g. Berkas perkara permohonan pengangkatan anak yang telah dilengkapi dengan SKUM, diserahkan kepada pemohon atau kuasanya agar membayar sejumlah uang sebagaimana tercantum dalam SKUM.

Surat permohonan pengangkatan anak tersebut harus berisi/memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Dalam dasar hukum dari permohonan tersebut secara jelas diuraikan dasar yang mendorong (motif) diajukannya permohonan pengangkatan anak tersebut. Permohonan yang diajukan di Pengadilan Negeri Kendal dijumpai berbagai alasan (motif) pengangkatan anak, antara lain karena tidak memiliki keturunan, calon anak angkat ditinggal mati oleh kedua orang tuanya, atau memiliki anak hanya satu orang.
- b. Harus nampak adanya alasan bahwa permohonan pengangkatan anak tersebut dilakukan terutama untuk kepentingan calon anak angkat yang bersangkutan, dan harus dapat digambarkan kemungkinan kehidupan hari depan si-anak akan menjadi lebih baik setelah pengangkatan anak tersebut. Gambaran ini nantinya akan menjadi lebih jelas ketika permohonan tersebut telah diperiksa oleh Hakim. Kejelasan itu diperoleh dengan pembuktian keadaan ekonomi dan perilaku sosial calon orang tua angkat.
- c. Isi petitum bersifat tunggal.

Yakni, tidak disertai (*in samenloop met*) petitum yang lain. Misalnya: cukup dengan “agar si-anak dari B ditetapkan sebagai anak angkat dari C”, atau pengangkatan anak yang telah dilakukan oleh pemohon (C) terhadap anak (B) yang bernama A dinyatakan sah”, tanpa ditambah tuntutan lain, seperti: “agar ditetapkan anak bernama A tersebut, ditetapkan sebagai ahli waris dari C”.

2. Pembayaran panjer biaya perkara.

- a. Pemohon atau kuasanya datang menghadap kasir untuk membayar panjer biaya perkara sejumlah uang yang tercantum dalam SKUM.
- b. Kasir kemudian menandatangani dan membubuhkan cap setempel lunas pada SKUM setelah menerima pembayaran.
- c. Kasir kemudian membukukan uang panjer biaya perkara sebagaimana tersebut dalam SKUM kedalam jurnal buku keuangan perkara.
- d. Nomor halaman buku jurnal adalah nomor urut perkara yang akan menjadi nomr perkara yang oleh pemegang kas kemudian dicantumkan dalam SKUM dan lembar pertama surat permohonan pengangkatan anak, oleh karena itu disamping cap lunas, kasir juga harus menyiapkan stempel Nomor dan tanggal perkara.
- e. Kasir mengembalikan berkas kepada pemohon atau kuasanya untuk diteruskan kepada petugas Meja II untuk didaftar dalam buku register permohonan.

3. Pendaftaran permohonan pengangkatan anak pada buku register.

Pendaftaran ini meliputi proses sebagai berikut:

- a. Pemohon menyerahkan berkas permohonan pengangkatan anak yang dibayarkan panjer biaya perkaranya kepada petugas Meja II.

- b. Petugas Meja II membubuhkan nomor perkara pada surat permohonan pengangkatan anak sesuai nomor yang diberikan oleh kasir, sebagai tanda telah terdaftar maka petugas Meja II membubuhkan paraf.
- c. Selanjutnya petugas Meja II mendaftarkan perkara tersebut kedalam buku Register Induk Perkara Permohonan sesuai dengan nomor perkara yang tercantum pada SKUM atau surat permohonan.
- d. Berkas perkara permohonan penagangkatan anak kemudian dimasukkan dalam Map Berkas Perkara kemudian diserahkan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk penunjukan Hakim yang akan memeriksa permohonan tersebut.

4. Penunjukan Hakim.

- a. Dalam tenggang waktu 3 (tiga) hari kerja setelah proses registrasi diselesaikan, petugas Meja II harus sudah menyampaikan berakas permohonan pengangkatan anak kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan dilampiri formulir Penunjukkan Hakim, untuk meminta menetapkan Hakim yang akan memeriksa permohonan tersebut.
- b. Panitera/Sekretaris menunjuk Panitera Penggati yang akan membantu Hakim dalam persidangan perkara permohonan tersebut.
- c. Petugas Meja II mencatat penunjukkan Hakim dan Panitera penggati dalam Register Induk perkara permohonan.

5. Penetapan hari sidang.

- a. Berkas perkara permohonan pengangkatan anak yang telah ditetapkan Hakimnya, dilenhi kapi dengan formulir penetapan hari sidang segera diserahkan kepada Hakim yang telah ditunjuk.
- b. Hakim mempelajari berkas, dan segera menetapkan hari sidang dengan perintah agar pemohon atau kuasanya dipanggil untuk hadir dipersidangan.
- c. Penggangan dilakukan oleh Jurusita Pengganti menurut tata cara pemanggilan sebagaimana dalam Hukum Acara Perdata.

6. Pelaksanaan pemeriksaan persidangan permohonan pengangkatan anak.

Setelah persidangan dibuka dan dinyatakan terbuka untuk umum, dilanjutkan dengan pembacaan surat permohonan pengangkatan, dan jika tidak ada perubahan surat permohonan dilanjutkan dengan pembuktian.

Pemeriksaan persidangan diarahkan untuk

- a. Memperoleh gambaran yang sebenarnya latar belakang/motif dari pihak yang melepaskan anak (orang tua kandung calon anak angkat) termasuk badan/yayasan sosial anak tersebut berasal, ataupun pihak yang kan menerima anak yang akan diangkat (calon orang tua angkat/pemohon).
- b. Mengetahui seberapa jauh dan dalam kesungguhan, ketulusan, dan kesadaran kedua belah pihak tersebut akan akibat-akibat dari perbuatan hukum melepas dan mengangkat anak tersebut.
- c. Mengetahui keadaan ekonomi, keadaan rumah tangga (kerukunan, keserasian, kehidupan keluarga) serta cara mendidik

dan mengasuh dari kedua belah pihak calon orang tua angkat tersebut.

- d. Menilai bagaimana tanggapan anggota keluarga yang terdekat (anak-anak yang sudah besar) dari kedua belah pihak orang tua tersebut.
- e. Mengadakan pemeriksaan setempat di mana anak angkat tersebut berada.

Pemeriksaan persidangan perkara permohonan pengangkatan anak termasuk pemeriksaan perkara *volunteir* (tidak mengandung sengketa) sehingga pihaknya adalah hanya pemohon saja, tidak ada lawannya. Persidangan pengangkatan anak yang paling urgen adalah pemeriksaan alat-alat bukti yang diajukan oleh pemohon. Alat bukti dalam Hukum Acara perdata meliputi:⁸⁴

- a. Bukti tulisan.
- b. Bukti keterangan saksi
- c. Persangkaan.
- d. Pengakuan dimuka Hakim
- e. Sumpah.
- f. Pemeriksaan setempat.
- g. Keterangan ahli.

Alat bukti tulisan dalam perkara permohonan pengangkatan anak sedikit berbeda dengan alat bukti tulisan dalam perkara perdata yang mengandung sengketa, karena dalam pembuktian perkara permohonan

⁸⁴ Pasal 1866 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Pasal 164 HIR, dan Pasal 284 Rbg.

pengangkatan anak tidak membuktikan tentang hak. Alat bukti tulisan dalam perkara permohonan anak harus dilengkapi, bukti sebagai berikut:

- a. Kartu Tanda Penduduk pemohon maupun orang tua kandung calon anak angkat.
- b. Kartu Keluarga pemohon dan orang tua kandung calon anak angkat.
- c. Rekomendasi / laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.
- d. Daftar gaji/penghasilan jika pemohon seorang pegawai negeri.
- e. Akta Kelahiran/Keterangan Lahir calon anak angkat.
- f. Surat Nikah pemohon.
- g. Surat pernyataan penyerahan anak yang dibuat oleh orang tua kandung calon anak angkat.

Bukti tulisan berupa Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga pemohon maupun orang tua kandung calon anak angkat diperlukan untuk menentukan tempat tinggal/tempat kediaman calon anak angkat dimaksud. Tempat tinggal asasnya adalah domosili anak yang akan diangkat itu berada karena mengikuti domisili orang tuanya.⁸⁵ Maksud tujuannya adalah agar Pengadilan Negeri dapat secara lebih seksama menyelidiki keadaan calon anak angkat untuk melindungi kepentingan anak tersebut dengan memperhatikan prinsip yang telah diterima baik dalam *“European Convention on the Adoption of Children”*⁸⁶(Konvensi Adoptie Den Haag Tahun 1965). Konvensi ini didasarkan atas prinsip penerapan hukum yang berlaku di tempat tinggal/tempat kediaman biasa sehari-hari anak tersebut, hal ini

⁸⁵ Lampiran Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 6 Tahun 1983.

⁸⁶ Ibid.

berarti bahwa ketentuan mengenai permohonan pengangkatan anak sekedar kompetensi relatif Pengadilan Negeri.

Seperti diuraikan di atas istilah domisili atau tempat tinggal/tempat kediaman harus ditetapkan berdasarkan pilihan orang tua kandungnya (suami istri)⁸⁷. Dalam kehidupan sehari-hari terdapat keadaan-keadaan dimana anak di bawah umur (calon anak angkat) tersebut tidak selalu mengikuti tempat tinggal/tempat kediaman orang tua kandungnya mengingat berbagai keadaan yaitu:

- a. Dalam hal perkawinan sah dinyatakan putus karena perceraian oleh pengadilan, maka anak yang belum dewasa mengikuti tempat tinggal/tempat kediaman walinya.
- b. Dalam hal terjadi pemisahan meja dan tempat tidur maka anak yang belum dewasa juga mengikuti tempat tinggal/tempat kediaman walinya.
- c. Anak luar nikah yang belum dewasa mengikuti tempat tinggal/tempat kediaman ibu kandungnya.
- d. Anak yang belum dewasa yang dirawat, dididik dan dibesarkan oleh orang lain, misalnya nenek, paman dan sebagainya, meskipun perkawinan orang tuanya tidak putus karena perceraian atau alasan lain, atas kebijaksanaan Hakim dapat dipertimbangkan ke Pengadilan Negeri mana permohonan itu harus diajukan, dengan ketentuan kepentingan anak yang akan diangkat sesuai dengan penerapan pengertian tempat tinggal sehari-hari. Menurut hukum anak tersebut masih tetap di bawah

⁸⁷ Pasal 32 Undang-Undang No,1 tahun 1974.

kekuasaan orang tua, tetapi dalam kehidupan sehari-harinya mengikuti tempat tinggal/tempay kediaman keluarga yang merawat, mendidik dan memeliharanya.

- e. Anak yang diurus, dirawat dan dibesarkan oleh Yayasan sosial yang secara sah bertanggung jawab atas anak tersebut, mengikuti kedudukan Pusat Badan/Yayasan Sosial tersebut.

Alat bukti tulisan berupa rekomendasi/laporan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak sangat diperlukan, karena bukti ini akan memberikan keyakinan kepada Hakim bahwa pengangkatan anak yang diajukan oleh pemohon benar-benar dilakukan untuk kepentingan terbaik untuk calon anak angkat. Bukti ini merupakan hasil penelitian kelayakan pemohon untuk mengangkat anak, baik dari sisi ekonomi, sisi religius maupun sosial. Keyakinan Hakim ini tambah pula masih adanya pengawasan setelah dikabulkannya permohonan pengangkatan anak oleh Tim tersebut.

Bukti surat berupa laporan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak selama ini dalam proses pengangkatan anak di Pengadilan Negeri Kendal tidak pernah diajukan oleh pemohon, dalam hal demikian Hakim yang memeriksa permohonan tersebut untuk memperoleh data dan mengetahui latar belakang kehidupan pemohon baik dari faktor sosial ekonomi maupun kehidupan beragamanya.

Alat bukti surat berupa daftar penghasilan diperlukan untuk mendapatkan gambaran keadaan ekonomi calon orang tua angkat. Dari keadaan ekonomi yang baik diharapkan dapat menjamin kepentingan yang lebih baik bagi anak angkat dalam sisi kepastian pembiayaan pendidikan,

kesehatan, dan sebagainya. Kepastian penghasilan orang tua angkat ini sejalan dengan tujuan dari pengangkatan anak itu sendiri.

Bukti surat akta kelahiran atau surat kenal lahir diperlukan untuk mengetahui umur calon anak angkat dan untuk memastikan anak tersebut masih berstatus anak-anak, yaitu belum berumur 18 (delapan belas tahun).

Bukti surat akta nikah diperlukan dalam pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak, apabila pemohon adalah suami istri, tetapi jika pemohon berstatus janda atau duda harus dibuktikan dengan surat cerai dan jika pemohon berstatus *single parent* belum pernah menikah tidak diperlukan bukti tersebut .

Bukti surat pernyataan penyerahan anak oleh orang tua kandung calon anak angkat sekalipun telah dilampirkan sebagai bukti, dalam pemeriksaan perkara permohonan pengangkatan anak Hakim masih perlu mendengar langsung dipersidangan keterangan orang tua kandung untuk memperoleh gambaran keadaan sosial ekonomi maupun keikhlasannya dalam menyerahkan anaknya diangkat oleh pemohon.

Pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak tidak cukup hanya dengan bukti tulisan, namun masih diperlukan juga keterangan saksi-saksi. Alat bukti keterangan saksi sangat berguna bagi Hakim untuk memperdalam dalam menggali motif maupun untuk mengetahui latar belakang kehidupan calon anak angkat dan khususnya pemohon. Tujuan Hakim mengetahui motif pengangkatan anak dari pemohon adalah agar pengangkatan anak yang diajukan oleh pemohon tidak mempunyai tujuan lain selain hanya untuk kepentingan anak dan untuk menghindari adanya pengangkatan anak untuk kepentingan pemohon. Misalnya pemohon secara

nyata tidak mampu secara ekonomi, hidup menggelandang, dalam hal demikian apabila mengangkat anak, maka masa depan anak tidak akan terjamin dengan pasti.

Alat bukti yang lain selain bukti tulisan dan saksi dalam praktek pengangkatan anak di Pengadilan Negeri Kendal jarang diajukan oleh pemohon dipersidangan, karena bukti tulisan dan keterangan saksi dipandang oleh Hakim sudah cukup memberi keyakinan untuk menetapkan suatu perkara permohonan dapat dikabulkan atau ditolak. Alat bukti pengakuan, sumpah, atau keterangan ahli selama ini tidak pernah diajukan oleh pemohon pengangkatan anak. Menurut Hakim di Pengadilan Negeri Kendal sidang/pemeriksaan ditempat (maksudnya tempat tinggal pemohon) dapat dilakukan sebagai bukti sepanjang pemohon tidak dapat melengkapi permohonannya dengan laporan dari Tim Pertimbangan Pertimbangan Perijinan Pengangkatan anak.

Setelah pemeriksaan bukti-bukti yang diajukan oleh pemohon, maka Hakim akan mengambil keputusan. Pertimbangan hukum dalam perkara anak diarahkan pada penilaian untuk:

- a. Memperoleh gambaran yang sebenarnya latar belakang/motif dari pihak yang melepaskan anak (orang tua kandung calon anak angkat) termasuk badan/yayasan sosial anak tersebut berasal, ataupun pihak yang akan menerima anak yang akan diangkat (calon orang tua angkat/pemohon).
- b. Mengetahui seberapa jauh dan dalam kesungguhan, ketulusan, dan kesadaran kedua belah pihak tersebut akan akibat-akibat dari perbuatan hukum melepas dan mengangkat anak tersebut.

- c. Mengetahui keadaan ekonomi, keadaan rumah tangga (kerukunan, keserasian, kehidupan keluarga) serta cara mendidik dan mengasuh dari kedua belah pihak calon orang tua angkat tersebut.
- d. Menilai bagaimana tanggapan anggota keluarga yang terdekat (anak-anak yang sudah besar) dari kedua belah pihak orang tua tersebut.
- e. Memperoleh kesan kemungkinan masa depan anak angkat.

Putusan perkara permohonan pengangkatan anak di Pengadilan Negeri Kendal berupa penetapan. Penetapan tersebut dapat mengabulkan atau menolak permohonan pengangkatan anak. Permohonan dapat dikabulkan apabila bukti-bukti yang diajukan oleh dapat membuktikan dalil-dalil permohonannya dan sebaliknya jika pemohon tidak dapat membuktikannya maka permohonannya harus ditolak.

Amar penetapan bersifat tunggal Yakni,⁸⁸ tidak disertai (*in samenloop met*) petitum yang lain. Misalnya: cukup dengan “agar si-anak dari B ditetapkan sebagai anak angkat dari C”, atau pengangkatan anak yang telah dilakukan oleh pemohon (C) terhadap anak (B) yang bernama A dinyatakan sah”, tanpa ditambah tuntutan lain, seperti: “agar ditetapkan anak bernama A tersebut, ditetapkan sebagai ahli waris dai C”.

Biaya perkara dalam perkara permohonan pengangkatan anak selalu dibebankan kepada pemohon, apakah permohonan tersebut dikabulkan atau ditolak, karena dalam perkara tersebut tidak ada pihak lawan yang dinyatakan kalah.

⁸⁸ Ibid.

B. Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Dalam Proses Pengangkatan Anak di Pengadilan Negeri Kendal.

Menurut Peraturan Menteri Sosial Nomor: 41/HUK/KEP/VII/1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perijinan Pengangkatan Anak, fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam rangka perijinan, antara lain:

1. Pembuatan laporan sosial yang memuat tentang:

a. Calon orang tua angkat:

- Identitas.
- Keadaan kesehatan jasmani, lingkungan dan mental.
- Keadaan keluarga.
- Keadaan ekonomi keluarga.
- Hubungan sosial.
- Alasan dan tujuan pengangkatan anak.
- Kesimpulan dan rekomendasi.

b. Calon anak angkat:

- Identitas.
- Keadaan orang tua kandung/wali.
- Keadaan kesehatan fisik/psikologis.
- Riwayat sampai di panti sosial.
- Pertumbuhan dan perkembangan selama di panti sosial.

2. Penelitian terhadap syarat-syarat untuk mendapatkan ijin:

a. Calon orang tua angkat:

- Berstatus kawin dan berumur minimal 25 tahun atau maksimal 45 tahun.
- selisih umur antara calon orang tua angkat dengan calon anak angkat minimal 20 tahun.
- Pada saat mengajukan permohonan pengangkatan anak sekurang-kurangnya sudah kawin 5 tahun dengan mengutamakan yang keadaannya sebagai berikut:
 1. tidak mungkin
 2. belum mempunyai anak.
 3. Mempunyai anak kandung hanya seorang, atau
 4. mempunyai anak angkat seorang dan tidak mempunyai anak kandung.
- Dalam keadaan mampu ekonomi berdasarkan surat keterangan dari pejabat yang berwenang, serendah-rendahnya Lurah/Kepala Desa setempat.
- Berkelakuan baik berdasarkan surat keterangan kepolisian RI.
- Dalam keadaan sehat jasmani dan rohani berdasarkan surat keterangan dokter pemerintah.
- Mengajukan pernyataan tertulis bahwa pengangkatan anak semata-mata untuk kesejahteraan anak.

b. Calon anak angkat:

- Berumur kurang dari 5 tahun.
- Persetujuan orang tua apabila diketahui ada.
- Berada dalam asuhan organisasi sosial.

3. Melakukan pembinaan dan pengawasan, yang meliputi:

- Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengangkatan anak semata-mata bertujuan untuk menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak angkat secara wajar baik rokhani, jasmani maupun sosial. Pengawasan ini dilakukan oleh Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak setidaknya dalam masa 6 bulan sejak dikabulkannya permohonan pengangkatan anak oleh pengadilan. Dalam masa tersebut Tim sekaligus melakukan pembinaan kepada orang tua angkat agar dapat merawat dan mengasuh anak angkat sesuai tujuan pengangkatan anak.
- Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai unit operasional sesuai dengan bidang tugasnya.
- Pekerja sosial atau yang ditunjuk wajib membuat laporan kepada Menteri Sosial tentang hasil persidangan dalam waktu 1 bulan setelah putusan pengadilan.
- Organisasi sosial wajib memberikan laporan tentang pelaksanaan kegiatannya kepada Menteri Sosial, khususnya yang menyangkut jumlah dan identitas anak yang diangkat dan orang tua angkat.

Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak sebagaimana disebutkan di atas, dalam praktek pengangkatan anak yang terjadi selama ini di Pengadilan Negeri Kendal sama sekali tidak pernah dilaksanakan dengan kata sama sekali tidak berfungsi/gagal fungsi. Akibatnya proses pemeriksaan pengangkatan anak didasarkan pada semata-mata pembuktian menurut ketentuan hukum pembuktian dalam perkara perdata

pada umumnya. Untuk mengetahui motivasi pengangkatan anak, keadaan ekonomi, dan kesadaran dalam melakukan pengangkatan anak Hakim menggali dari keterangan saksi-saksi dan tidak jarang berkomunikasi langsung dengan calon orang tua angkat.

C. Sebab-sebab Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Gagal Menjalankan Fungsinya.

Berdasarkan hasil penelitian di Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal dan Pengadilan Negeri Kendal, ditemukan faktor-faktor yang menyebabkan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak gagal fungsi/malfungsi. Faktor-faktor penyebabnya antara lain:

1. Faktor kurangnya kesadaran masyarakat.

Dari calon orang tua angkat yang akan melakukan pengangkatan anak, khususnya anak yang asal usulnya tidak diketahui dengan jelas, misalnya anak yang lahir dan ditinggal begitu saja oleh ibunya dirumah bersalin datang ke pengadilan menghadap Panitera Muda Perdata, kemudian dijelaskan tentang tata cara dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengangkat anak. Salah satu saratnya adalah harus dilampirkan rekomendasi atau laporan sosial yang dikeluarkan oleh Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak. Pemohon selanjutnya disarankan untuk melengkapi persyaratan tersebut dan menghadap pejabat Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja juga dijelaskan persyaratan untuk mendapatkan rekomendasi/laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak. Jawaban mereka pada umumnya ribet/repot dan

mereka tidak lagi pernah datang di Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal maupun di Pengadilan Negeri Kendal.

Dari peristiwa tersebut dapat diketahui kesadaran masyarakat tentang maksud dan tujuan pengangkatan anak belum dipahami, terutama mengenai tata cara dan persyaratan dalam pengangkatan anak.

2. Faktor keanggotaan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan anak itu sendiri.

Keanggotaan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam pengangkatan anak antar Warga Negara Indonesia terdiri dari Kepala Kantor Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja setempat dibantu dengan sebuah tim yang keanggotaanya terdiri dari wakil-wakil:

- a. Pemerintah Daerah.
- b. Kepolisian.
- c. Kantor Wilayah kehakiman dan Hak Asasi manusia.
- d. Kantor Dinas Kesehatan.
- e. Kantor Dinas Agama.

Keanggotaan yang terlalu banyak dalam prakteknya justru mempersulit untuk melakukan koordinasi dan pada akhirnya yang bekerja adalah staf/pegawai dari dinas Sosial. Keadaan ini sangat menghambat kerja dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak itu sendiri.

3. Faktor anggaran.

Setiap kegiatan pasti diperlukan biaya/anggaran, begitu juga Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak agar dapat menjalankan fungsinya harus didukung dengan anggaran.

Tim tersebut dibentuk sebagai kebijakan dari pemerintah pusat, namun kebijakan tersebut tidak diikuti dengan besarnya anggaran yang diperlukan untuk memfungsikan Tim tersebut, oleh karena itu anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tergantung dari anggaran yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal.

Undang-Undang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Pemerintah Daerah disamping mengatur tentang kewenangan daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri juga mengatur tentang pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menentukan penggunaan anggaran sendiri.

Mengingat tugas dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam hak proses pengakatan anak meliputi kegiatan penelitian, pembinaan dan pengawasan, serta pembuatan laporan adalah termasuk fungsi pelayanan masyarakat. Fungsi pelayanan masyarakat diperlukan tindakan yang cepat dan tepat serta pelayanan tersbut harus dilakukan tidak sekedar duduk dibelakang meja tetapi harus dengan kegiatan turun langsung kelapangan untuk bertemu dengan masyarakat yang memerlukan pelayanan.

Kegiatan semacam ini diperlukan sarana dan prasarana, baik alat transportasi maupun anggaran. Suatu kenyataan bahwa Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal sama sekali tidak tersedia anggaran untuk melaksanakan fungsi dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, begitu sarana/alat transportasi juga tidak tersedia. Pada

tahun anggaran 2009 Kepala Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja pernah mengajukan anggran sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) untuk kegiatan Tim tersebut, namun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal tidak dikabulkan,⁸⁹ sehingga Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak tidak dapat menjalankan fungsinya.

4. Faktor beban kerja dan jumlah tenaga kerja yng tersedia pada Dinas Sosial Tansmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal.

Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga kerja Kabupaten Kendal, dalam menjalankan tugas pokok , fungsi uraian jabatan Struktural terbagi dalam tiga seksi, yaitu:

- a. Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial.
- b. Seksi Tenaga Kerja.
- c. Transmigrasi.

Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas pokok melakukan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pembinaan , pengendalian dan pemberian bimbingan rehabilitasi dan pelayanan sosial. Untuk melaksanakan tugas pokok dimaksud Kepala Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial bertugas;⁹⁰

- a. Menyusun program Seksi Rehabilitasi dan dan Pelayanan Sosial berdasarkan hasil evaluasi kegiatan tahun lau sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sumber data yang tersedia sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan.

⁸⁹ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal.

⁹⁰ Peraturan Bupati Kendal Nomor: 27 tahun 2008.

- b. Menjabarkan perintah atasan melalui pengkajian permasalahan dan peraturan yang berlaku agar pelaksanaan tugas sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan kebijakan atasan.
- c. Membagi tugas kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya, memberi petunjuk dan arahan secara lisan maupun tertulis guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas.
- d. Melaksanakan koordinasi dengan Sub. Bagian dan seksi-sekai dilingkungan Dinas baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan masukan, informasi serta untuk mengevaluasi permasalahan agar diperoleh hasil kerja yang optimal.
- e. Melaksanakan usaha-usaha penyantunan bayi, anak terlantar kurang urus dan yatim piyatu diluar panti dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti sosial.
- f. Melaksanakan usaha-usaha rehabilitasi sosial kepada pengemis, gelandangan, orang terlantar, wanita tuna susila, korban narkoba dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti sosial.
- g. Memberikan layanan dan bantuan kepada penyandang cacat beserta keluarganya, serta penyandang cacat terlantar agar dapat berguna bagi masyarakat dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti sosial.
- h. Melaksanakan pemantauan terhadap usaha dan operasional lembaga-lembaga swasta yang menyelenggarakan panti sosial.
- i. Menyiapkan bahan pembinaan kepada perintis kemerdekaan dan keluarga pahlawan serta pemeliharaan Taman Makam Pahlawan.

- j. Melaksanakan monitoring evaluasi dan nilai prestasi kerja pelaksanaan tugas bawahan secara berkala.
- k. Membuat laporan pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai dasar pengambilan kebijakan .
- l. Melaksanakan tugas kedinasan lain.

Beban tugas Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial yang berat tersebut di atas tidak dibarengi dengan jumlah tenaga/karyawan yang cukup. Jumlah karyawan yang ada untuk Seksi tersebut yang harus melaksanakan semua beban tugas tersebut hanya ada 8 (delapan) orang, sehingga tidak seimbang dengan tugas-tugas harus ditangani.

Tugas pemberian rekomendasi pertimbangan perijinan pengangkatan anak adalah merupakan salah satu tugas pokok bidang pelayanan sosial yang termasuk tugas pokok dari Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial, oleh karena jumlah karyawan yang ada tidak memadai sedangkan tugas yang harus di emban cukup banyak, sehingga tugas-tugas tersebut tidak dapat terselesaikan secara optimal. Bahkan khusus fungsi untuk memberikan penelitian, pembinaan dan pengawasan serta pembuatan laporan dalam proses pengangkatan anak di Kabupaten Kendal sama sekali tidak berfungsi.

5. Faktor pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak dipengadilan.

Salah satu fungsi dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam proses pengangkatan adalah melakukan penelitian terhadap calon anak angkat dan calon orang tua angkat. Tujuan dari pelaksanaan fungsi tersebut diantaranya untuk:

- a. Memperoleh gambaran yang sebenarnya latar belakang/motif dari pihak yang melepaskan anak (orang tua kandung calon anak angkat) termasuk badan/yayasan sosial anak tersebut berasal, ataupun pihak yang akan menerima anak yang akan diangkat (calon orang tua angkat/pemohon).
- b. Mengetahui seberapa jauh dan dalam kesungguhan, ketulusan, dan kesadaran kedua belah pihak tersebut akan akibat-akibat dari perbuatan hukum melepas dan mengangkat anak tersebut.
- c. Mengetahui keadaan ekonomi, keadaan rumah tangga (kerukunan, keserasian, kehidupan keluarga) serta cara mendidik dan mengasuh dari kedua belah pihak calon orang tua angkat tersebut.
- d. Menilai bagaimana tanggapan anggota keluarga yang terdekat (anak-anak yang sudah besar) dari kedua belah pihak orang tua tersebut.
- e. Memperoleh kesan kemungkinan masa depan anak angkat.

Fungsi-fungsi tersebut dapat dilakukan oleh Hakim ketika melakukan pemeriksaan perkara permohonan pengangkatan dipersidangan dengan jalan menggali dari alat-alat bukti yang digunakan dalam pembuktian perkara perdata pada umumnya. Alat bukti tersebut antara lain:⁹¹

- a. Bukti tulisan.
- b. Bukti keterangan saksi
- c. Persangkaan.
- d. Pengakuan dimuka Hakim

⁹¹ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, Cetakan pertama, 1988, hal. 144.

- e. Sumpah.
- f. Pemeriksaan setempat.
- g. Keterangan ahli.

Berdasarkan pemeriksaan alat bukti tersebut, apabila Hakim yang memeriksa perkara permohonan menganggap pemohon telah berhasil membuktikan dalil permohonannya dan Hakim juga telah mendapatkan gambaran bahwa motif pengangkatan anak adalah benar-benar untuk kepentingan anak, mengetahui bahwa pemohon benar-benar tulus dalam mengangkat anak, mendapatkan gambaran keadaan ekonomi dan keluarga pemohon, dan memperoleh kesan masa depan yang lebih baik bagi calon anak angkat, maka tanpa rekomendasi dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dapat dikabulkan.⁹² Bahkan jika diperlukan Hakim dapat melakukan pemeriksaan setempat, yaitu mendatangi rumah calon orang tua angkat maupun rumah calon anak angkat.

D. Upaya Peningkatan Kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak Secara Optimal.

Sebenarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara hukum itu bersendikan pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu negara hukum yaitu asas legalitas, tetapi karena peraturan perundang-undangan itu mengandung kekurangan dan kelemahan, maka keberadaan peraturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern.

⁹² Hasil wawancara dengan Hakim-hakim di Pengadilan Negeri Kendal.

Penyelenggaraan urusan pemerintah dibidang pelayanan sosial khususnya dalam pengangkatan anak telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengangkatan anak, diantaranya Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985 tentang Tim Pertimbangan Prijinan Pengangkatan Anak dalam inplementasinya dapat dikatakan gagal fungsi.

Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak adalah produk kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berbentuk Keputusan Menteri Sosial. Dalam perjalannya Tim tersebut berdasarkan pengalaman penulis sebagai Hakim yang pernah bertugas di wilayah Kalimantan, Sumatra dan Jawa (pengadilan Negeri Kendal) serta informasi dari kawan-kawan Hakim,⁹³ Hampir diseluruh wilayah Indonesia Tim tersebut gagal fungsi dalam mengawal proses pengangkatan anak antar Warga Negara Indonesia. Khusus diwilayah hukum Pengadilan Negeri Kendal penyebab gagalnya fungsi Tim tersebut telah dijelaskan sebagaimana di atas.

Mengingat Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak adalah produk dari suatu kebijakan, maka solusi yang dapat ditempuh adalah dengan mengevaluasi apakah kebijakan tersebut sudah berfungsi atau apakah perlu diterbitkan kebijakan baru untuk mengganti kebijakan yang lama.

Menurut Markus Lukman, yang dikutip dari buku Hukum Adminstrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, karangan Junarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, halaman 160, peraturan kebijakan dapat berfungsi sebagai:

⁹³ Informasi diperoleh melalui jaringan telepon seluler.

- a. Sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan.
- b. Sebagai sarana pengaturan baik keadaan vakum peraturan perundang-undangan.
- c. Sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Berdasarkan fungsi-fungsi kebijakan di atas, maka fungsi peraturan kebijakan tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak telah memenuhi kriteria fungsi yang tersebut pada huruf a,b, dan c di atas, tetapi pada fungsi yang tercantum pada huruf d, Tim tersebut sama sekali tidak berfungsi, hal ini sebagaimana telah diuraikan di atas adalah karena faktor keanggotaan tim yang terlalu banyak, Faktor anggaran yang tidak ada, Faktor kesadaran masyarakat tentang arti penting administrasi pengangkatan anak, dan faktor pembuktian perkara permohonan perkara pengangkatan anak di pengadilan, oleh karena itu perlu dicarikan upaya menghilangkan hambatan dan upaya untuk meningkatkan kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak secara optimal, upaya tersebut antara lain:

1. Pembentukan unit khusus yang menangani masalah anak pada Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja.

Tidak berfungsinya Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak yang disebabkan oleh faktor keanggotaan Tim yang terlalu banyak, yaitu melibatkan instansi:

- a. Pemerintah Daerah.
- b. Kepolisian.
- c. Kantor Wilayah kehakiman dan Hak Asasi manusia.
- d. Kantor Dinas Kesehatan.
- e. Kantor Dinas Agama.

Keanggotaan Tim ini menurut Kepala Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial, Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal, justru menghambat koordinasi dan kerja dari tersebut, oleh karena itu Tim tersebut perlu dirombak/dibubarkan serta perlu dibentuk satu unit kerja dibawah lingkungan seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial yang khusus bertugas sebagai Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.⁹⁴

2. Tersedianya anggaran untuk kegiatan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Tidak berfungsinya Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak karena faktor tidak tersedianya anggaran, agar Tim tersebut dapat berfungsi secara optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dalam hal ini yang diperlukan adanya kesadaran Pemerintah Daerah untuk memberikan perhatian yang lebih terhadap masalah-masalah sosial khususnya masalah-

⁹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial, Dinas Sosial Transmigrasi dan tenaga Kerja Kabupaten Kendal.

masalah yang ada hubungannya dengan anak. Perhatian tersebut harus dibarengi dengan tindakan nyata berupa menyediakan sarana dan prasarana yang diperlukan, khususnya dalam penyusunan anggaran daerah harus dianggarkan biaya-biaya yang diperlukan untuk kelancaran pelayanan masyarakat, khususnya untuk Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

3. Penyuluhan kepada masyarakat tentang syarat-syarat dan proses pengangkatan anak di pengadilan.

Berdasarkan keterangan Suhardi Panitera Muda Perdata Pengadilan Negeri Kendal dan Keterangan Kepala seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal, banyak calon orang tua angkat datang menghadap dan akan melakukan pengangkatan anak dan menanyakan persyaratan pengangkatan anak. Mereka setelah diberi penjelasan tentang syarat-syarat yang diperlukan dan proses yang harus dilalui, mereka menyatakan terlalu banyak persyaratan dan mereka menganggap mengangkat anak adalah sebagai suatu perbuatan ibadah semata, sehingga mereka tidak datang kembali.

Dari penjelasan tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa masyarakat masih banyak yang kurang menyadari arti penting syarat-syarat dan tata cara pengangkatan anak. Langkah harus diambil harus melakukan sosialisai kepada masyarakat guna memberikan kesadaran tentang pentingnya proses dan prosedur serta pengertian pengangkatan anak itu sendiri.

4. Membuat suatu kebijakan baru khusus untuk kondisi calon anak tertentu.

Pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak dipersidangan juga mempengaruhi tidak berfungsinya Tim Pertimbangan Perijinan Anak di Kabupaten Kendal. Dalam keadaan normal (calon anak angkat maupun calon orang tua angkat cukup jelas) pembuktian dengan menggunakan alat bukti saksi, tulisan, persangkaan, dan keterangan ahli dipandang cukup untuk membuktikan perkara permohonan pengangkatan anak, sehingga laporan Tim Perijinan Pertimbangan Pengangkatan Anak tidak diperlukan.

Dalam kasus-kasus tertentu yang ditemui di Pengadilan Negeri Kendal, misalnya anak yang ditemukan dipinggir jalan atau anak yang setelah lahir ditinggalkan begitu saja dirumah bersalin/bidan oleh orang tua sehingga asal-usul anak tidak jelas. Kasus yang demikian Pengadilan memerlukan adanya laporan dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Terhadap calon anak angkat yang demikian apabila dimohonkan pengangkatan anak di pengadilan, permohonannya seharusnya cukup disertai:⁹⁵

- a. Surat keterangan dari bidan, jika anak tersebut diambil dari bidan,
- b. Surat keterangan dari Polisi, bahwa anak tersebut benar-benar ditemukan ditempat tertentu.
- c. Saksi-saksi yang mengetahui asal-usul anak tersebut harus dihadirkan dipersidangan

Kemudahan persyaratan untuk kondisi anak tertentu adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor; 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menyatakan:

“Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi

⁹⁵ Hasil wawancara dengan Hakim-hakim di Pengadilan Negeri Kendal

secara optimal sesuai dengan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera”.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menyatakan:

“Dalam hal karena suatu sebab orang tua tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak , atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sejalan dengan ketentuan tersebut di atas tujuan dari pengangkatan anak menurut ketentuan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor: 54 Tahun 2007, tentang Pengangkatan Anak adalah:

“ Untuk kepentingan terbaik bagi anak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan anak dan perlindungan anak, yang dilaksanakan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Mengingat tujuan dari pengangkatan anak adalah untuk kepentingan terbagi bagi anak, disamping itu anak memiliki hak-hak yang harus dilindungi tak peduli sekalipun itu anak terlantar yang tidak diketahui asal-usulnya undang-undang seharusnya memberikan jaminan atas hak-hak anak tersebut.

Berdasarkan hak-hak dimiliki oleh anak dan tujuan dari pengangkatan anak semestinya yang didahulukan dalam proses pengangkatan anak bukan sekedar kelengkapan persyaratan administrasi, tetapi jauh lebih penting adalah hak-hak dari anak tersebut, oleh karena itu dalam kasus-kasus tertentu (anak terlantar) perlu dikeluarkan peraturan

husus khusus yang mempermudah proses pengangkatan anak tersebut⁹⁶, sudah barang tentu peraturan ini harus tetap menjamin terpenuhinya tujuan pengangkatan anak tersebut, yaitu untuk kepentingan terbaik bagi anak angkat.

5. Reformasi kebijakan pelayanan publik.

Kecenderungan dunia dalam menyelenggarakan negara khususnya dalam pelayanan publik dewasa ini telah mengalami persegresan paradigma bernegara dari *state oriented* menuju *civilize oriented*.⁹⁷ Hal ini sejalan dengan derasnya tuntutan masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Gelombang demokrasi partisipatif terus bergulir menuju terciptanya tatanan kehidupan bernegara yang lebih demokratis, transparan, akuntabel, damai dan sejahtera. Adalah wajar apabila pemerintahan saat ini berada dalam tekanan untuk dapat bekerja lebih baik, efektif, efisien, dan ekonomis.

Tantangan tersebut telah mengubah peran pemerintah dari sekedar memberikan pelayanan rutin seadanya menjadi pelayanan masyarakat yang terencana dengan mengutamakan mutu pelayanan yang tinggi. Konsekwensi dari apa yang dilakukan pemerintah tersebut adalah semua instansi pemerintah harus menggagas dengan inisiatif baru tentang upaya meningkatkan standar kinerja pelayanan agar dapat memenuhi dan kalau bisa melebihi keinginan dan harapan masyarakat.

Dalam konteks otonomi daerah, kesuksesan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik adalah kunci utama karena pemerintah

⁹⁶ Hasil wawancara dengan Hakim-hakim Pengadilan Negeri Kendal.

⁹⁷ Opcit, Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik.

daerah bersentuhan langsung dengan masyarakat di daerah, oleh karena itu kualitas pelayanan publik menjadi program primadona.

Reformasi kebijakan pelayanan publik, khususnya dalam masalah perijinan merupakan kegiatan yang mendorong bagi terbangunnya pelayanan itu sendiri. Secara administratif, dari kegiatan perijinan data dan informasi tentang kegiatan masyarakat. Akan tetapi pada kenyataannya di lapangan faktor perijinan kemudian diyakini sebagai faktor penghambat dalam memulai dan mengembangkan suatu kegiatan masyarakat.

Sutau kenyataan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak sebagai suatu kebijakan pemerintah saat ini sama sekali tidak berfungsi. Kondisi pelayanan Tim tersebut harus dirubah, harus ada reformasi birokrasi dalam pelayanan dalam mproses pengangkatan anak yang dilkukan oleh masyarakat. Adapun maksud diadakannya reformasi ditujukan untuk mewujudkan kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak yang berkualitas sehingga dapat memberikan pelayanan yang lebih baik, efektif, efisien dan ekonomis.

AB IV

PENUTUP

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Pengangkatan anak merupakan bagian dari substansi dari hukum perlindungan anak yang telah menjadi bagian dari hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sesuai adat istiadat dan motivasi yang berbeda-beda serta perasaan hukum yang hidup dan berkembang dimasing-masing daerah, walaupun di Indonesia masalah pengangkatan anak tersebut belum diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.

Permasalahan dalam pengangkatan anak sedemikian kompleks dan penuh dengan aturan hukum yang harus dipatuhi. Disamping itu adanya motivasi-motivasi lain dalam pengangkatan anak yang dikhawatirkan dapat membuat tujuan dari pengangkatan anak itu sendiri tidak tercapai. Untuk memastikan tujuan pengangkatan anak adalah untuk kebaikan dan masa depan anak angkat serta memberikan perlindungan dan kepastian hak anak angkat, perlu dibentuk tim yang memantau prosedur pengangkatan anak yang disebut Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dalam proses pengangkatan anak memiliki fungsi melakukan penelitian, pembinaan dan pengawasan, serta membuat laporan sosial.

Fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak tersebut di wilayah Kabupaten Kendal sama sekali tidak berfungsi/malfungsi/gagal fungsi, yang disebabkan oleh adanya beberapa faktor yang menghambat

pelaksanaan fungsi Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak tersebut.

Hambatan-hambatan tersebut antara lain

1. Masih minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya sistem administrasi dalam proses pengangkatan anak. Kelengkapan administrasi oleh sebagian dari calon orang tua angkat yang datang di Pengadilan Negeri Kendal maupun Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal, dianggap sebagai hal yang merepotkan.
2. Keanggotaan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dipimpin oleh Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja dengan anggota terdiri dari beberapa instansi, antara lain:
 - a. Pemerintah Daerah.
 - b. Kepolisian.
 - c. Kantor Wilayah kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
 - d. Kantor Dinas Kesehatan.
 - e. Kantor Dinas Agama.

Keanggotaan Tim yang terdiri dari beberapa instansi justru mempersulit koordinasi dan akhirnya beban pekerjaan diserahkan kepada Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja.

3. Faktor anggaran, bahwa anggaran yang diperlukan untuk menjalankan fungsi Tim tersebut Kantor Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga tidak tersedia sama. Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal tidak pernah mengalokasikan anggaran untuk kegiatan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.
4. Faktor beban kerja dan tenaga kerja di Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Kendal.

Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak ada dalam lingkup kerja Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial, sedangkan beban kerja Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial cukup berat, antara lain:

- a. Menyusun program Seksi Rehabilitasi dan dan Pelayanan Sosial berdasarkan hasil evaluasi kegiatan tahun lau sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sumber data yang tersedia sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan.
- b. Menjabarkan perintah atasan melalui pengkajian permasalahan dan peraturan yang berlaku agar pelaksanaan tugas sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan kebijakan atasan.
- c. Membagi tugas kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya, memberi petunjuk dan arahan secara lisan maupun tertulis guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas.
- d. Melaksanakan koordinasi dengan Sub. Bagian dan seksi-seksi dilingkungan Dinas baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan masukan, informasi serta untuk mengevaluasi permasalahan agar diperoleh hasil kerja yang optimal.
- e. Melaksanakan usaha-usaha penyantunan bayi, anak terlantar kurang terurus dan yatim piyatu diluar panti dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti soial.
- f. Melaksanakan usaha-usaha rehabilitasi sosial kepada pengemis, gelandangan, orang terlantar, wanita tuna susila, korban narkoba dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti sosial.

- g. Memberikan layanan dan bantuan kepada penyandang cacat beserta keluarganya, serta penyandang cacat terlantar agar dapat berguna bagi masyarakat dan atau memberikan rujukan/pengiriman ke panti sosial.
- h. Melaksanakan pemantauan terhadap usaha dan operasional lembaga-lembaga swasta yang menyelenggarakan panti sosial.

Sementara itu tenaga kerja yang tersedia pada Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial hanya 8 (delapan) orang.

- 5. Faktor pembuktian perkara permohonan pengangkatan anak di pengadilan tidak diwajibkan adanya laporan sosial yang dibuat Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

B. SARAN

Fungsi dari Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak adalah melakukan penelitian, bimbingan, pengawasan dan membuat laporan. Tim tersebut ternyata di wilayah Kabupaten Kendal sama sekali tidak dapat menjalankan fungsinya (malfungsi), oleh karena itu agar kinerja Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak berfungsi secara optimal, penulis menyarankan:

- 1 Perlu dilakukan sosialisai tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dan syarat-syarat pengangkatan anak serta tata cara melakukan pengangkatan anak.
- 2. Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal harus memberikan anggaran untuk kegiatan Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak.

3. Keanggotaan Tim yang ada menurut Keputusan Menteri Sosial Nomor: 58/HUK/KEP/IX/1985, harus dibubarkan dan dibentuk unit kerja sebagai Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak dibawah Seksi Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Kendal, serta penambahan tenaga/karyawan pada Seksi tersebut.
4. Harus dikeluarkan kebijakan baru khusus untuk mengatur pengangkatan anak yang tidak diketahui asal-usulnya dengan jelas, selama Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak berfungsi.
5. Harus dilakukan reformasi terhadap kebijakan yang mengatur tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak, agar dapat bekerja secara efisien, efektif, dan ekonomis.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Alam, Samsu, Fauzan, H.M., *Hukum Pengangkatan Anak Perspektif Islam*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008;

Afandi, Ali, *Hukum Keluarga*, Gadjah mada Press, Yogyakarta, -

- Amidjoyo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1977;
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke III, Rineka Cipta, Jakarta, 2001;
- Biasane Taneko, Soleman, *Dasar-dasar Hukum Adat dan Ilmu Hukum Adat*, Alumni, Bandung, 1981.
- Gulo, W, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Yogyakarta, 2002;
- Hadjon M, Philipus, Martosoewignyo, R, Srisumantri, Basah Sjahman, Manan Bagir, Marzuki, H.M, Laica, Van Buuren, J.B.J.M, Struink, F.A, *Pengantara Administrasi Negara Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007;
- Ichsan, Achmad, *Tata Administrasi Kekaryawanan, Dasar- dasar Socio Analisis*, Djambatan, Jakrata, 1976.
- Kamil, Ahmad, *Kaidah-kaidah Hukum Yurisprodensi*, Prenada Media, Jakarta, 2005;
- Kamil , Ahmad, Fauzan HM, *Hukum Perlindungan dan Pengangkatan Anak di Indonesia*, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2008;
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ke II, Balai Pustaka, Jakarta, 1994;
- Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan agung Republik Indonesia, Mahkamah agung republik Indonesia, *Pedoman Penegakan Hukum dan Perlindungan Korban Dalam penenganan Tindak Pidana Perdagangan orang Internasional*, organisation for Migration, Jakarta, 2008;
- Mertokusumo, sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Ke III, Liberty, Jogjakarta, 1988.
- Meliala, Djaya, S, *Pengangkatan Anak (adopsi) di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1982
- Mustafa, Bachsan, *Sistem Hukum Administrasi Indonesia*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Mahfud, MD, Moh. dan Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1982.

- Prodjodikoro, Wiryono R, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Sinar Bandung, 1981;
- Republik Indonesia, Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, PT Gunung Agung, Jakarta 1996;
- Ridwan, juniarso dan Sodik Sudrajat, Achmad, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009.
- Ridawan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Jogyakarta, 2009.
- Santosa Panji, *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Syafiie, Inu Kencana, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006.
- Soimin, Soerdaryo, *Himpunan Dasar Pengangkatan Anak* Cet. Ke III, Sinar Grafika, Jakarta, 2007;
- Sumiarni, Endang.MG dan Halim, Chandra, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dibiidang Kesejahteraan*, Andi Offset, Yogyakarta, 2000.
- Sjukrie, Erna Sofyan, *Hak Asasi Anak dan Implementasinya*, Seminar dan Lokakarya Gender Perspektif Human Right Education For Law Enforcement Agencies, YLBHI PIK, USAID dan LPR, Pontianak, 2003;
- Subarsono, AG, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2005.
- Sedarmayanti, Goog Governemance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam rangka Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Satrio, J, *Hukum Keluarga Tentang Kedudukan Anak Dalam Keluarga*, Sinar Bandung, Bandung, 2000;
- Soekanto, Soerjono, dan b.Tabeko, Soleman, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983.
- Sudiyat, Iman, *Hukum Adat Sketsa Asas*, iberty, Yogyakarta, 1981.
- Tjandra, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Admajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003
- Ter Haar, B, *Asas-asas Hukum Adat* (terjemahan K.Ng, Soebekti Ponopoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1960
- Utama, Jos Johan, *Kuliah Hukum administrasi Negara*, Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2009;

Widodo,M.S, Joko, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet Ke III, 2009;

Winarno, Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Praktek*, MedPress, Jogjakarta, Cet. Ke II, 2008.

Wibawa, Samudra, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemeikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2005.

Zaini, Muderis, *Adopsi Suatu tinjauan Hukum Dari tiga Sistem Hukum*, Sinar Grafika, jakarta, Cet. Ke VI, 2006;

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang N. 1 Tahun 1974, tentang Perkawinan.

Undang-Undang RI NO. 39 Tahun 1999, tentang Hak Asasi manusia

Undang-undang RI No. 1 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Perkawina;

Undang-undang RI No. 23Tahun 2002, tentang Perlindungan anak;

Undang-undang RI No. 4 Tahun 2004, tentang Kekuasaan Kehakiman;

Undang-undang RI NO. 21 Tahun 2007, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata;

SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG

Surat edaran Mahkamah agung No. 2 Tahun 1979 tentang Pengangkatan Anak

Surat Edaran Mahkamah agung RI No. 6 Tahun 1983 tentang Penyempurnan Surat Edaran Mahkamah agung No.2 Tahun 1979 tentang Pengangkatan Anak;

Surat Edaran Mahkamah Agung No.4 Tahun 1989 tentang Pengangkatan Anak;

Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Anak .

Keputusan-keputusan

Keputusan Menteri Sosial RI No.41 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pengangkatan Anak;

Keputusan Menteri Sosial RI No.58/HUK/KEP/IX/1985, tentang Tim Pertimbangan Perijinan Pengangkatan Anak antar warga negara Indonesia dan Warga negara asing (*inter country adoption*);

Peraturan-peraturan.

Pemerintah No. 54 Tahun 2007, tentang Pengangkatan Anak.

Peraturan Bupati Kendal No. 27 Tahun 2008, tentang Rincian Pokok, Fungsi, Uraian Tugas Jabatan Struktural dan Data Kerja pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kendal.